



Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich: Schlussbericht

Edited by: Tov, E ; Pineiro, E ; Eser Davolio, M ; Schnorr, V ; Itin, A ; Kübler, Daniel

Abstract: Nach dem neuen Ausländergesetz (AuG) kann die Erteilung der Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz mit der Bedingung verknüpft werden, einen Sprach- oder Integrationskurs zu besuchen. Sie wird in einer Integrationsvereinbarung (IntV) zwischen den betroffenen ausländischen Personen und der zuständigen kantonalen Behörde festgehalten. Als Hauptzielgruppe der IntV gelten laut dem Bundesamt für Migration (BFM) Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug sowie schon länger in der Schweiz lebende Personen, die Integrationsdefizite aufweisen (Schulden, Sozialhilfebezug, Straffälligkeit). Eine dritte Gruppe sind die Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit in den Bereichen Religion oder heimatliche Sprache/Kultur ausüben. Das BFM empfiehlt nicht, mit allen Migrantinnen und Migranten IntV abzuschliessen, da das zu einem unverhältnismässig hohen Aufwand führen würde, und es hält eine IntV auch nicht in jedem Fall für angebracht, sondern findet eine sorgfältige Einzelfallprüfung nötig. Angesichts der skizzierten Ausgangslage haben das BFM und die fünf Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich ein Pilotprojekt beschlossen, um die Einführung der IntV in ihren jeweiligen Kantonen zu begleiten und erste Erfahrungen damit auszutauschen. Die Kantone haben dabei bewusst ein breites Spektrum an Zielgruppen definiert und unterschiedliche Verfahren entwickelt, um über ein möglichst grosses Anwendungsfeld hinweg Erfahrungen sammeln und Ergebnisse evaluieren zu können. Neben der eigenen, kantonsintern durchgeführten Datenerfassung und Datenauswertung hat die interkantonale Projektgruppe unter Leitung von Angela Bryner dem Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW, den Auftrag erteilt, die konkrete Umsetzung der IntV in den fünf Kantonen und die dadurch erzeugten Wirkungen zu evaluieren. Zudem sollten Empfehlungen zu Fragen der Eignung und Übertragbarkeit der IntV Teil der Evaluationsstudie bilden. Die Projektdauer der Studie betrug ein Jahr, von April 2009 bis Ende März 2010. Die diversen Fragen wurden in einem multimethodischen (quantitativ und qualitativ) und multiperspektivischen Forschungsdesign untersucht. Neben der statistischen Analyse von 240 IntV wurden die strategisch und operativ Verantwortlichen in den verschiedenen Kantonen befragt: es fanden Interviews mit zuweisenden Stellen und Kooperationspartnern sowie mit direkt Betroffenen statt. Schliesslich wurden im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung Aspekte der Interaktion und Kommunikation untersucht. Die in der Studie festgestellte Variation hinsichtlich Zielgruppen, Zielen und Massnahmen sowie Ausgestaltung des Verfahrens und der IntV-Gesprächssettings ist sehr gross. Die vielfältigen aus dem empirischen Material gewonnenen Merkmale und Facetten lassen sich jedoch zu drei idealtypischen Settings bündeln, die je spezifische Wirkungen entfalten. Typ 1 bezeichnen wir als „Fordern-Setting“. Es kommt vor allem bei sozial mehrfach Belasteten, die schon länger in der Schweiz leben, zur Anwendung. Es ist durch einen administrativ ausgerichteten Verfahrensvollzug gekennzeichnet, der sich stark an den bestehenden Defiziten orientiert und eine Auflagenerfüllung (Massnahmen) ohne professionelle Begleitung vorsieht. Die Kommunikation ist von einer direktiven und eher einschüchternden Haltung bestimmt. Die IntV wird als „letzte Chance“ angeboten. Das Vorgehen setzt die Betroffenen unter grossen Druck und erzeugt bei ihnen z.T. Hilflosigkeit und Frustration angesichts der beschränkten Möglichkeiten, die Defizite im vorgegebenen Zeitraum zu beheben. Typ 2 wird „Fördern-Setting“ genannt und zielt primär auf die Zielgruppe der Neuzuzüger/innen im Familiennachzug ab. Es ist durch eine Art professionelle Sozialberatung charakterisiert, die den Betroffenen helfen und sie begleiten will. Dabei sollen Kompetenzen erweitert und Chancen

genutzt werden. Dieser direktiv-ermutigende Ansatz bezieht die Betroffenen in die Zielformulierung mit ein, und es wird ein wohlwollendes Klima hergestellt, das ein produktives Arbeitsbündnis erlaubt. Dabei 3 wird eine „ermöglichende Politik des Unterstützens“ realisiert, die die intrinsische Motivation der Betroffenen zur Erfüllung der vereinbarten Ziele stärken soll. Typ 3 heisst „Fördern-und-Fordern-Setting“ und ist ebenfalls primär bei Neuzuzüglern/innen im Familiennachzug zu beobachten. Es handelt sich um eine Hilfe durch sanften, gutgemeinten Druck, wobei sachliche Information und Orientierung im Vordergrund stehen, aber wenig professionelle Beratung oder Begleitung geboten wird. Der Gesprächsstil ist zugleich von wohlwollenden und drohenden Momenten geprägt, was von den Betroffenen mitunter als verwirrend erlebt wird. Beabsichtigt wird sowohl die Erzeugung von extrinsischer Motivation, als auch die Stärkung intrinsischer Motivationsanteile. Die am Ende dieses Berichts formulierten Empfehlungen zielen zum einen auf verbindlichere Vorgaben auf allen Ebenen der politischen Exekutive (Bund und Kanton) und zum anderen auf ein grösseres Mass an Standardisierung von Verfahrensschritten und -regeln. Es wird die Anwendung eines zielgruppenbezogenen Verfahrenssettings vorgeschlagen, das zwischen Integrationsempfehlungen und verpflichtenden IntV klar unterscheidet. Integrationsempfehlungen sollen mit (neuzuziehenden oder bereits lange anwesenden) Personen abgeschlossen werden, die Integrationsdefizite aufweisen, aus völkerrechtlichen Gründen jedoch nicht zu einer IntV verpflichtet werden können. Bei Personen mit Integrationsdefiziten, die zu einer IntV verpflichtet werden können (Angehörige von Drittstaaten), insbesondere wenn es sich dabei um mehrfach belastete Betroffene handelt und wenn primär gesetzlich verankerte Integrationsziele verfolgt werden sollen, empfehlen wir die Implementierung eines professionellen beratend-begleitenden Settings. Bei Personen, die zu einer IntV verpflichtet werden könnten, aber keine Integrationsdefizite aufweisen, empfehlen wir, von einer IntV abzusehen. Für alle neuzuziehenden Personen wird unabhängig von ihrem völkerrechtlichen Status eine Erstinformation (Informations- und Orientierungsgespräch) empfohlen. Dieses persönliche Gespräch kann für eine erste Einschätzung genutzt werden, um Betroffene mit erkennbaren Integrationsdefiziten oder -risiken identifizieren zu können. Schliesslich sollte die Rechtsform der beiden Instrumente (Integrationsempfehlung und IntV) geklärt werden.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-42195>
Edited Scientific Work

Originally published at:

Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarungen in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich: Schlussbericht. Edited by: Tov, E; Pineiro, E; Eser Davolio, M; Schnorr, V; Itin, A; Kübler, Daniel (2010). Basel: Hochschule für Soziale Arbeit.

Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel- Stadt, Solothurn und Zürich

Schlussbericht

**Prof. Dr. Eva Tov, lic. phil. Esteban Piñeiro, Dr. Miryam Eser Davolio,
lic. phil. Valentin Schnorr**

(Institut Sozialplanung & Stadtentwicklung HSA FHNW)

In Zusammenarbeit mit:

Lic. phil. Ariane Itin und Prof. Dr. Daniel Kübler
(Institut für Politikwissenschaft Zürich & Zentrum für Demokratie Aarau)

Basel, 29. März 2010

HSA FHNW, Thiersteinallee 57, CH-4053 Basel
Telefon (+41 61) 337 27 08 Telefax (+41 61) 337 27 20 Email: eva.tov@fhnw.ch

Abstract

Nach dem neuen Ausländergesetz (AuG) kann die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz mit der Bedingung verknüpft werden, einen Sprach- oder Integrationskurs zu besuchen. Sie wird in einer *Integrationsvereinbarung* (IntV) zwischen den betroffenen ausländischen Personen und der zuständigen kantonalen Behörde festgehalten. Als Hauptzielgruppe der IntV gelten laut dem Bundesamt für Migration (BFM) Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug sowie schon länger in der Schweiz lebende Personen, die Integrationsdefizite aufweisen (Schulden, Sozialhilfebezug, Straffälligkeit). Eine dritte Gruppe sind die Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit in den Bereichen Religion oder heimatliche Sprache/Kultur ausüben. Das BFM empfiehlt nicht, mit allen Migrantinnen und Migranten IntV abzuschliessen, da das zu einem unverhältnismässig hohen Aufwand führen würde, und es hält eine IntV auch nicht in jedem Fall für angebracht, sondern findet eine sorgfältige Einzelfallprüfung nötig.

Angesichts der skizzierten Ausgangslage haben das BFM und die fünf Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich ein Pilotprojekt beschlossen, um die Einführung der IntV in ihren jeweiligen Kantonen zu begleiten und erste Erfahrungen damit auszutauschen. Die Kantone haben dabei bewusst ein breites Spektrum an Zielgruppen definiert und unterschiedliche Verfahren entwickelt, um über ein möglichst grosses Anwendungsfeld hinweg Erfahrungen sammeln und Ergebnisse evaluieren zu können. Neben der eigenen, kantonsintern durchgeführten Datenerfassung und Datenauswertung hat die interkantonale Projektgruppe unter Leitung von Angela Bryner dem Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW, den Auftrag erteilt, die konkrete Umsetzung der IntV in den fünf Kantonen und die dadurch erzeugten Wirkungen zu evaluieren. Zudem sollten Empfehlungen zu Fragen der Eignung und Übertragbarkeit der IntV Teil der Evaluationsstudie bilden. Die Projektdauer der Studie betrug ein Jahr, von April 2009 bis Ende März 2010. Die diversen Fragen wurden in einem multimethodischen (quantitativ und qualitativ) und multiperspektivischen Forschungsdesign untersucht. Neben der statistischen Analyse von 240 IntV wurden die strategisch und operativ Verantwortlichen in den verschiedenen Kantonen befragt: es fanden Interviews mit zuweisenden Stellen und Kooperationspartnern sowie mit direkt Betroffenen statt. Schliesslich wurden im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung Aspekte der Interaktion und Kommunikation untersucht.

Die in der Studie festgestellte Variation hinsichtlich Zielgruppen, Zielen und Massnahmen sowie Ausgestaltung des Verfahrens und der IntV-Gesprächssettings ist sehr gross. Die vielfältigen aus dem empirischen Material gewonnenen Merkmale und Facetten lassen sich jedoch zu drei idealtypischen Settings bündeln, die je spezifische Wirkungen entfalten.

Typ 1 bezeichnen wir als „*Fordern-Setting*“. Es kommt vor allem bei sozial mehrfach Belasteten, die schon länger in der Schweiz leben, zur Anwendung. Es ist durch einen administrativ ausgerichteten Verfahrensvollzug gekennzeichnet, der sich stark an den bestehenden Defiziten orientiert und eine Auflagenerfüllung (Massnahmen) ohne professionelle Begleitung vorsieht. Die Kommunikation ist von einer direktiven und eher einschüchternden Haltung bestimmt. Die IntV wird als „letzte Chance“ angeboten. Das Vorgehen setzt die Betroffenen unter grossen Druck und erzeugt bei ihnen z.T. Hilflosigkeit und Frustration angesichts der beschränkten Möglichkeiten, die Defizite im vorgegebenen Zeitraum zu beheben.

Typ 2 wird „*Fördern-Setting*“ genannt und zielt primär auf die Zielgruppe der Neuzuzüger/innen im Familiennachzug ab. Es ist durch eine Art professionelle Sozialberatung charakterisiert, die den Betroffenen helfen und sie begleiten will. Dabei sollen Kompetenzen erweitert und Chancen genutzt werden. Dieser direktiv-ermutigende Ansatz bezieht die Betroffenen in die Zielformulierung mit ein, und es wird ein wohlwollendes Klima hergestellt, das ein produktives Arbeitsbündnis erlaubt. Dabei

wird eine „ermöglichende Politik des Unterstützens“ realisiert, die die intrinsische Motivation der Betroffenen zur Erfüllung der vereinbarten Ziele stärken soll.

Typ 3 heisst „*Fördern-und-Fordern-Setting*“ und ist ebenfalls primär bei Neuzuzügern/innen im Familiennachzug zu beobachten. Es handelt sich um eine Hilfe durch sanften, gutgemeinten Druck, wobei sachliche Information und Orientierung im Vordergrund stehen, aber wenig professionelle Beratung oder Begleitung geboten wird. Der Gesprächsstil ist zugleich von wohlwollenden und drohenden Momenten geprägt, was von den Betroffenen mitunter als verwirrend erlebt wird. Beabsichtigt wird sowohl die Erzeugung von extrinsischer Motivation, als auch die Stärkung intrinsischer Motivationsanteile.

Die am Ende dieses Berichts formulierten Empfehlungen zielen zum einen auf verbindlichere Vorgaben auf allen Ebenen der politischen Exekutive (Bund und Kanton) und zum anderen auf ein grösseres Mass an Standardisierung von Verfahrensschritten und -regeln. Es wird die Anwendung eines zielgruppenbezogenen Verfahrenssettings vorgeschlagen, das zwischen Integrationsempfehlungen und verpflichtenden IntV klar unterscheidet. Integrationsempfehlungen sollen mit (neuzuziehenden oder bereits lange anwesenden) Personen abgeschlossen werden, die Integrationsdefizite aufweisen, aus völkerrechtlichen Gründen jedoch nicht zu einer IntV verpflichtet werden können. Bei Personen mit Integrationsdefiziten, die zu einer IntV verpflichtet werden können (Angehörige von Drittstaaten), insbesondere wenn es sich dabei um mehrfach belastete Betroffene handelt und wenn primär gesetzlich verankerte Integrationsziele verfolgt werden sollen, empfehlen wir die Implementierung eines professionellen beratend-begleitenden Settings. Bei Personen, die zu einer IntV verpflichtet werden könnten, aber keine Integrationsdefizite aufweisen, empfehlen wir, von einer IntV abzusehen. Für alle neuzuziehenden Personen wird unabhängig von ihrem völkerrechtlichen Status eine Erstinformation (Informations- und Orientierungsgespräch) empfohlen. Dieses persönliche Gespräch kann für eine erste Einschätzung genutzt werden, um Betroffene mit erkennbaren Integrationsdefiziten oder -risiken identifizieren zu können.

Schliesslich sollte die Rechtsform der beiden Instrumente (Integrationsempfehlung und IntV) geklärt werden.

Inhalt

Abstract.....	2
Inhalt	4
Glossar.....	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Einleitung	9
1.1 Ziele der Studie	9
1.2 Gliederung des Berichts	10
2 Theoretischer Rahmen.....	11
2.1 Integrationspolitischer Kontext der Integrationsvereinbarungen	11
2.2 Internationale Entwicklungen und Stand der Forschung	13
2.3 Resonanzen zum Instrument der Integrationsvereinbarung in der Schweiz	13
3 Evaluationsfragen und Methode	15
3.1 Übersicht über das methodische Vorgehen	15
4 Policy Bund.....	18
4.1 Einleitung: Integrationsvereinbarungen im Vollzugsföderalismus.....	18
4.2 Integrationsvereinbarungen im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	19
4.2.1 Ziele der Integrationsvereinbarungen	20
4.2.2 Zielgruppen	20
4.2.3 Folgen der Einhaltung oder Nichteinhaltung.....	21
5 Policy und Umsetzung im Kanton Aargau.....	22
5.1 Integrationspolitik.....	22
5.2 Integrationsverständnis	22
5.3 Integrationsvereinbarungen	23
5.3.1 Zielsetzungen und Zweck.....	23
5.3.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien	24
5.3.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)	25
5.3.4 Behördenarrangement und Setting.....	25
5.3.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)	26
5.3.6 Gesprächsführung.....	28
5.3.7 Wirkung.....	28
5.3.8 Aufwand und Nutzen	29
5.3.9 Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen	29
6 Policy und Umsetzung im Kanton Basel-Landschaft.....	31
6.1 Integrationspolitik.....	31
6.2 Integrationsverständnis	31
6.3 Integrationsvereinbarungen	32
6.3.1 Zielsetzungen und Zweck.....	32
6.3.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien	32
6.3.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)	34
6.3.4 Behördenarrangement und Setting.....	35
6.3.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)	36
6.3.6 Gesprächsführung.....	37

6.3.7	Wirkung.....	38
6.3.8	Aufwand und Nutzen	39
6.3.9	Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen	40
7	Policy und Umsetzung im Kanton Basel-Stadt	41
7.1	Integrationspolitik.....	41
7.2	Integrationsvereinbarungen	42
7.2.1	Zielsetzungen und Zweck.....	43
7.2.2	Zielgruppen und Anwendungskriterien	44
7.2.3	Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)	46
7.2.4	Behördenarrangement und Setting.....	48
7.2.5	Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)	49
7.2.6	Gesprächsführung.....	50
7.2.7	Wirkung.....	52
7.2.8	Aufwand und Nutzen	53
7.2.9	Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen	53
8	Policy und Umsetzung im Kanton Solothurn	55
8.1	Integrationspolitik.....	55
8.2	Integrationsverständnis	55
8.3	Integrationsvereinbarungen	55
8.3.1	Zielsetzungen und Zweck.....	56
8.3.2	Zielgruppen und Anwendungskriterien	56
8.3.3	Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)	58
8.3.4	Behördenarrangement und Setting.....	59
8.3.5	Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)	60
8.3.6	Gesprächsführung.....	61
8.3.7	Wirkung.....	62
8.3.8	Aufwand und Nutzen	64
8.3.9	Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen	64
9	Policy und Umsetzung im Kanton Zürich	65
9.1	Integrationspolitik.....	65
9.2	Integrationsverständnis	65
9.3	Integrationsvereinbarungen	66
9.3.1	Zielsetzungen und Zweck.....	66
9.3.2	Zielgruppen und Anwendungskriterien	66
9.3.3	Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)	67
9.3.4	Behördenarrangement und Setting.....	69
9.3.5	Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)	70
9.3.6	Gesprächsführung.....	72
9.3.7	Aufwand und Nutzen	73
9.3.8	Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen	74
10	Übersicht zur Umsetzung der Integrationsvereinbarung nach Kanton.....	75
11	Prozessrelevante und wirkungsanalytische Dimensionen.....	78
11.1	Verfahrensdimensionen.....	78
11.2	Wirkungsanalyse	82

11.2.1	Einschätzungen der Wirkung durch die institutionellen Akteure	83
11.2.2	Wirkungseinschätzung der Betroffenen	86
11.3	Effizienzanalyse	88
11.4	Eignung und Übertragbarkeit des Instruments IntV.....	91
11.4.1	Systematisierung der rekonstruierten Wirkungsvariablen	91
11.4.2	Diskussion der Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder.....	92
11.5	Integrationsvereinbarung als Verwaltungsinstrument.....	95
11.5.1	Angemessenheit der Integrationsvereinbarung und problematische Implikationen aus Sicht der Kooperationspartner/innen.....	95
11.5.2	Juristische Implikationen	97
12	Empfehlungen.....	102
13	Literatur	110

Glossar

Amtsperson:	die mit der Durchführung von Integrationsvereinbarungen betraute Person
Behördenvertretung:	die für die Policy des Kantons verantwortliche Person
Betroffene:	alle Personen (Frauen und Männer), mit denen eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen wurde
Kooperationspartner:	Sprachschulen, Beratungsstellen
Zuweisende Stellen:	Migrationsämter, Integrationsbeauftragte, Einwohnerkontrollen, Soziale Dienste

Abkürzungsverzeichnis

Abteilung für Ausländerfragen:	AfA
Amt für Migration:	AFM
Amt für öffentliche Sicherheit:	AföS
Amt für soziale Sicherheit:	ASO
Ausländerdienst BL:	ADL
Ausländergesetz	AuG
Bundesamt für Migration:	BFM
Integrationsvereinbarung:	IntV
Regionales Arbeitsvermittlungszentrum:	RAV
Verordnung über die Integration von Ausländern und Ausländerinnen:	VIntA

1 Einleitung

Am 1. Januar 2008 trat das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) in Kraft. Mit dessen Hilfe soll die Integration der Betroffenen schneller und besser vonstatten gehen. Die Integration zielt auf „das Zusammenleben der einheimischen und ausländischen Wohnbevölkerung auf der Grundlage der Werte der Bundesverfassung und gegenseitiger Achtung und Toleranz“ (Art. 4 Abs. 2 AuG). Den längerfristig und rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern soll damit die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht ermöglicht werden (Art. 4 Abs. 2 AuG). Das Gesetz hat wesentliche Neuerungen im Bereich der Integration mit sich gebracht. So kann die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft werden, dass Sprach- und/oder Integrationskurse besucht werden. Ausserdem wird der Grad der Integration bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung sowie bei Weg- und Ausweisungen und Einreiseverboten berücksichtigt. Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann durch die Kantone in einer *Integrationsvereinbarung (IntV)* zwischen ausländischen Personen und der kantonalen Behörde festgehalten werden (Art. 54 AuG). Die Anwendung dieses Instruments ist den Kantonen freigestellt. Einige Kantone haben bisher darauf verzichtet, solche Integrationsvereinbarungen zu implementieren. Obschon der Bund den Kantonen Empfehlungen zur Verfügung stellt, welche die Bestimmungen des Gesetzes und der dazugehörigen Verordnung konkretisieren, besteht bei der Umsetzung ein grosser Spielraum für die Kantone, und tatsächlich ist die Praxis in den Kantonen, welche sich für den Abschluss von Integrationsvereinbarungen entschieden haben, unterschiedlich.

Das Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz, hat ab Anfang April 2009 im Auftrag der verantwortlichen Pilotgruppe unter Leitung von Angela Bryner die „Evaluation Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in den fünf Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau und Zürich“ durchgeführt. Mit dem vorliegenden Schlussbericht werden die Ergebnisse dieser Untersuchung zur Umsetzung und Wirkung des Instruments der Integrationsvereinbarung (IntV) in den fünf Kantonen vorgestellt.

1.1 Ziele der Studie

Die vorliegende Studie erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und befasst sich mit der Umsetzung der Integrationsvereinbarung (IntV) in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Zürich und Aargau. Vier der fünf Kantone haben im Jahre 2008 im Rahmen eines Pilotprojekts damit begonnen, gestützt auf Art. 54 Abs. 1 AuG Integrationsvereinbarungen zwischen ausländischen Personen und der kantonalen Behörde abzuschliessen. Der Kanton Aargau schliesst seit November 2009 IntV ab.

Das Ziel der Untersuchung ist es, einen systematischen Überblick über die Umsetzung des Instruments der IntV in diesen fünf Kantonen zu schaffen. Im Vordergrund steht dabei die Darstellung von allfälligen Unterschieden und Gemeinsamkeiten, wobei die Empfehlungen des Bundesamtes für Migration (BFM 2007b) als Bezugsrahmen dienen. Konkret soll die Untersuchung über die Ziele und Konzepte der verschiedenen Pilotprojekte in den fünf Kantonen Aufschluss geben, vor allem hinsichtlich Zielgruppen, Zuständigkeiten, Massnahmen und finanziellen Ressourcen. Des Weiteren werden die Auswirkungen und Implikationen des Instruments der IntV aus der Sicht der Behörden, der Betroffenen und der Kooperationspartner (Sprachschulen, Beratungsstellen) dokumentiert.

Neben den genannten beabsichtigten Wirkungen soll ferner untersucht werden, welche nicht intendierten Auswirkungen die Einführung des neuen Instruments auf die Situation der Behörden

hatte. Weiter wird, soweit die Daten es zulassen, das Verhältnis von Kosten und Nutzen, d.h. Aufwand und Effizienz, dargestellt.

Die gewonnenen Daten und Erkenntnisse in Bezug auf die bisher genannten Ziele werden für die beteiligten Kantone getrennt dargestellt. Darauf folgt eine Gesamtdarstellung mit einem Vergleich und einer Bewertung der unterschiedlichen kantonalen Vorgehensweisen und Zielgruppenbestimmungen.

Das Ziel, Empfehlungen zu geben, wird anhand einer Analyse der gesamten Daten für alle Pilotprojekte in den fünf Kantonen verfolgt.

Aufgrund der erhobenen Daten können Empfehlungen gegeben werden für:

- a) die Eignung des Instruments IntV hinsichtlich Zielgruppen und Massnahmen,
- b) die Übertragbarkeit und die Verwendung des Instruments in einem breiteren Kontext.

Von den Auftraggebern wurde eine qualitative und quantitative Analyse der Pilotprojekte zur Beantwortung der genannten Fragen gewünscht. Es handelt sich um eine summative Evaluation. Im Oktober 2009 wurde der Zwischenbericht der Evaluationsstudie mit der Policy-Analyse und der quantitativen Datenauswertung präsentiert. Mit dem vorliegenden Schlussbericht wird der zweite und letzte Meilenstein realisiert.

1.2 Gliederung des Berichts

Das umfangreiche erhobene Material wurde aufbereitet und analysiert. Der vorliegende Bericht enthält die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen. Die Ausgangslage der IntV wird in Kapitel 2 in Form eines kurzen theoretischen Vorspanns beschrieben. Es folgt im Kapitel 3 die Beschreibung des methodischen Vorgehens für die Erhebung und Analyse des Datenmaterials der einzelnen Evaluationsschritte. Kapitel 4 thematisiert zusammenfassend die Policy des Bundes, gefolgt von der Umsetzung der Policy in den einzelnen Kantonen (Kapitel 5 bis 9). Die Umsetzungspraxis wird aus mehreren Perspektiven dargestellt: Neben der Sicht der Behördenvertretungen kommen hier auch Betroffene und Kooperationspartner/innen zu Wort. Kapitel 11 stellt den eigentlichen analytischen Teil des Schlussberichts dar. Hier werden über die Kantone hinweg prozessrelevante und wirkungsanalytische Dimensionen beschrieben. Nach der Erläuterung der unterschiedlichen Verfahrensdimensionen (von Screening, Assessment bis hin zu Zielgruppen), der Diskussion der Wirkung des Instruments der IntV bezüglich Integration, der Effizienzanalyse und der Darstellung der Eignung und Übertragbarkeit der IntV folgen Einschätzungen zur Angemessenheit der IntV und Ausführungen zu problematischen Auswirkungen für die Kooperationspartner/innen sowie eine Diskussion juristischer Implikationen der IntV als Verwaltungsinstrument. Kapitel 12 enthält schliesslich die Empfehlungen zur Umsetzung, die das Resultat aus der Analyse und den Verdichtungen über alle Themen, Perspektiven und Methoden hinweg bilden.

Durch die gewählte Form der Darstellung, bei der zunächst die Umsetzungspraxis in den Kantonen vignettenhaft skizziert wird, soll gewährleistet sein, dass zum einen die Aussagen im analytischen Berichtsteil (Kapitel 11) nachvollzogen werden können und zum andern das ganze breite Spektrum der unterschiedlichen Anwendungspraxen über die fünf Pilotkantone ersichtlich wird.

2 Theoretischer Rahmen

In der aktuellen Diskussion um die sowohl politisch als auch gesellschaftlich breit und kritisch debattierten Instrumente der Integration fehlte es bislang an wissenschaftlichen Erkenntnissen zu deren Umsetzung und Wirkung. Mit den Ergebnissen der vorliegenden Evaluation des Pilotprojektes zur Einführung der IntV in fünf Schweizer Kantonen wurde die Grundlage für einen empirisch fundierten Diskurs geschaffen.

2.1 Integrationspolitischer Kontext der Integrationsvereinbarungen

Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) am 1.1.2008 wurde das Element der Integration von Ausländerinnen und Ausländern verstärkt und rechtlich verankert.¹

Im Unterschied zu früheren Forderungen nach *Assimilation* wird mit dem Begriff der *Integration* „eine kulturell einheitliche und zugleich pluralistische Gesellschaft“ assoziiert (Wieviorka 2004, 10) und folglich ein Mittelweg zwischen Partikularismus / Heterogenität einerseits und Universalismus / Homogenität andererseits propagiert (vgl. Kälin, 2004, 143ff). Das „Individuum soll sich kulturell der Mehrheit angleichen“ (D’Amato/Gerber 2005, 15) und an den gesellschaftlichen Systemen teilhaben (D’Amato 2007, 14). Dieser Wandel hin zu einer Integrations- und Potentialpolitik markiert eine neue Ära der Öffnung gegenüber niedergelassenen Zuwanderern. Sie ist jedoch in erster Linie auf Bürgerinnen und Bürger westeuropäischer Staaten ausgerichtet (a.a.O.). Mit der migrationspolitischen Implementierung des dualen Zulassungssystems (Personen aus dem EU/EFTA-Raum gegenüber Drittstaaten; Freizügigkeitsabkommen) wurde diese politische Entwicklungslinie auch bestätigt.

Der Integrationsdiskurs erwies sich in den 1990er Jahren als äusserst dynamisch und war auch stark von den Entwicklungen der kantonalen Integrationsbestrebungen (Integrationsgesetze, neue Policies) und von den Debatten zum neuen AuG (Volksabstimmung vom 24. September 2006) geprägt. Innerhalb dieses politischen, fachlichen und rechtlichen Kontexts wurde das Instrument der Integrationsvereinbarung zwischen Kanton und Zugewanderten (IntV) kontrovers diskutiert. Schon früh konzentrierte sich die Kritik an den neuen integrationspolitischen Entwicklungen auf diese Zentralmassnahme (Kessler 2006, 64). Zugleich aber brachte kaum ein anderes integrationspolitisches Instrument den Impetus der neuen Integrationspolitik deutlicher und pragmatischer zum Ausdruck, nämlich die Forderung an die ausländische Bevölkerung zur Übernahme von Verantwortung, zu „Integrationswillen“ und Engagement. Die IntV stellt gemäss Artikel 54 des AuG und Artikel 5 der VIntA eine Konkretisierung der bezüglich der Aufenthaltsbewilligung vorgesehenen Bedingungen dar, mit dem Ziel, neue Zuziehende „einer raschen und nachhaltigen Integration“ zuzuführen (BFM 2007b). Zugleich aber findet sich im integrationspolitischen Diskurs wiederholt die Feststellung, dass der Integrationsbegriff zu wenig präzise definiert wird. Auch wenn in den neuen gesetzlichen Bestimmungen der Begriff enger gefasst wurde, etwa als Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation, so obliegt die Konkretisierung und damit auch die Operationalisierung letztlich doch der ausführenden Behörde.

¹ Bereits seit den siebziger Jahren verfolgt die Schweiz in der Migrationspolitik einen Drei-Säulen-Ansatz. Neben der Regulierung des demographischen Gleichgewichts und des Arbeitsmarkts galt auch der Integrationspolitik ein besonderes Interesse (Prodoliet 2006).

Ein Blick auf die entsprechenden Gesetzesartikel (Art. 4 AuG, Art. 2 und 4 VIntA) zeigt, dass mitunter auch der Beitrag der Ausländerinnen und Ausländer zur Integration nun aktiv eingefordert wird (dazu auch EKM 2008). Mit der Formel „Fördern und Fordern“ wurde das Prinzip des Gebens und Nehmens und eine adäquate Mixtur von Rechten und Pflichten zu einer wichtigen politischen Leitidee innerhalb der Migrations- und Integrationspolitik. Nachdem der Staat die Integration der Ausländerinnen und Ausländer vernachlässigt hatte und eine „nachholende Integrationspolitik“ einsetzen musste (Bade 2005), ist ein Trend hin zu verpflichtenden Integrationsmassnahmen zu beobachten (Chahrokh 2006).

Zielgruppen der IntV

Das BFM (BFM 2007b) empfiehlt,² die Zielgruppen der IntV auf „Personen aus Drittstaaten im Familiennachzug“, „Migrantinnen und Migranten, die bereits in der Schweiz ansässig sind und bei denen aufgrund ihres Verhaltens das Risiko einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung besteht“ und „Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit ausüben“ zu beschränken. Das Instrument sollte also nicht flächendeckend eingeführt werden und wird deshalb auch häufig als „letztes Mittel“ verstanden, um eine einvernehmliche Lösung zwischen Zugewanderten und Behörden anzustreben (Basler Zeitung 1.4.2008). Auch in den Empfehlungen zur Anwendung von IntV vom Bundesamt für Migration (BFM 2007b) wird von einer flächendeckenden Anwendung abgeraten, „da eine solche zu einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen würde“. Zudem können Zuziehende, die im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens in die Schweiz einreisen, den Bedingungen nach Art. 54 AuG nicht unterworfen werden. Sie können lediglich auf die Sprach- und Integrationsangebote aufmerksam gemacht werden (a.a.O.). Aufgrund rechtlicher Hemmnisse erreichen die heutigen Instrumente also nur einen zunehmend kleiner werdenden Teil der ausländischen Bevölkerung (vgl. Achermann/Künzli 2009, 15).

Von der IntV sind also in erster Linie Migrantinnen und Migranten mit „erheblichen Integrationsdefiziten“ betroffen, die nun in die Pflicht genommen werden sollen. Dagegen ist kritisch angemerkt worden, dass es zwar aus staatlicher Sicht legitim sei, Personen in schwierigen Situationen mit Instrumenten wie Integrationsverpflichtungen zu adressieren, die Verknüpfung von „Risiken“ mit nationaler Zugehörigkeit jedoch die Gefahr in sich berge, dass Personen aus Drittstaaten pauschal als Risiken für die schweizerische Gesellschaft wahrgenommen werden (vgl. Prodolliet 2009, 56ff). Generell wird bemängelt, dass die Ungleichbehandlung von EU-Bürger/innen und Drittstaatenangehörigen unbefriedigend bleibe (vgl. Büren von/Wyttenbach 2009) und dass viele soziale Probleme automatisch auf Integrationsdefizite der Migrationsbevölkerung zurückgeführt würden, obwohl bei sozialen Problemlagen weniger die Herkunft als vielmehr der sozioökonomische Status eine Rolle spiele (vgl. Prodolliet 2006). In dieser Hinsicht haben Bund und Kantone schon früh Massnahmepakete entwickelt und Monitoringsysteme eingerichtet, die die Umsetzung von Massnahmen dokumentieren und die „Messung“ der Integration erlauben³.

² Die Empfehlungen des BFM wurden in Arbeitsgruppen erarbeitet.

³ Vgl. hierzu BFM 2006; BFM 2007a, BFM 2008 oder auf Ebene der Kantone exemplarisch die Kennzahlenberichte 2003 und 2006.

2.2 Internationale Entwicklungen und Stand der Forschung

Als erstes westeuropäisches Land führten die Niederlande 1998 verpflichtende Einführungsprogramme für Zugewanderte ein, 1999 folgte Dänemark. Seit 2003 arbeiten Österreich und Frankreich mit Integrationsvereinbarungen, Deutschland führte 2005 verpflichtende Integrationskurse ein. In der Schweiz wurde das Instrument der IntV auf Verordnungsstufe im Februar 2006 eingeführt (Prodoliet 2009, 50; Charokh 2006). Bei fast allen Programmen liegt der Schwerpunkt auf dem Erlernen der Landessprache (Achermann/Künzli 2009, 6).

Die konkrete Umsetzung der politischen Ziele in den kantonalen und kommunalen Verwaltungsstrukturen wurde bisher kaum untersucht, und auch nicht die Wirksamkeit von verpflichtenden Integrationsmassnahmen. Die wenigen vorliegenden Auswertungen kommen zu dem Schluss, dass Integrationskurse dann erfolgreich sind, wenn sie den Betroffenen konkrete Perspektiven eröffnen, wie etwa den Zugang zum Arbeitsmarkt. Ähnliche Evaluationen stehen für die Schweiz noch aus oder werden soeben implementiert. Die Evaluation des Sprachkursangebots in den Niederlanden zeigte, dass nur etwa die Hälfte der Teilnehmenden den gesamten Kurs absolvierten und dass das Sprachniveau insgesamt niedriger blieb als politisch erwünscht (Charokh 2006). Auch eine andere Untersuchung zur Integrationspolitik mehrerer Länder (NL, DE, S, GB) stellte fest, dass die IntV sich in der Praxis als kaum wirksam erwiesen habe (vgl. Houmard/Schoch 2007, 84f); ausserdem wurden Sanktionsmöglichkeiten nur selten genutzt, die Pflichten beider Seiten waren nicht klar genug definiert, der Spielraum der Gemeinden war relativ gross (so dass sie unterschiedlich aktiv wurden) und die Zielsetzungen für gewisse Personen waren unrealistisch (Zugewanderte mit niedrigem Bildungsniveau; Flüchtlinge mit gesundheitlichen Problemen). Als wesentliche Faktoren für eine effektive Integrationsförderung wurden in dieser Studie genannt: eine gute Koordination der horizontalen und vertikalen Akteure und Angebote im Feld der Integrationspolitik, eine professionelle Begleitung, Beratung und Vermittlung der Zugewanderten, der Einbezug von Arbeitgebenden und von Bildungsinstitutionen auf nationaler und lokaler Ebene sowie die Evaluation von Integrationsmassnahmen.

2.3 Resonanzen zum Instrument der Integrationsvereinbarung in der Schweiz

Die bisherigen Einschätzungen zur IntV sind ambivalent. Prodoliet 2009 51 hebt das vermehrte Interesse des Staates an der Integrationsförderung der Zugewanderten als positiv hervor, kritisiert aber die Reduktion des Integrationsprozesses auf einen einmaligen Akt, die Vereinbarung als Vertrag mit ungleichen Partnern, die Überbetonung von landessprachlichen Kenntnissen als Indikator für Integration, den hohen bürokratischen Aufwand sowie die Gefahr der Rechtsungleichheit und Willkür. Auch andere kritisieren, dass Integration zwar als unabdingbare Voraussetzung einer Bewilligung rechtlich verankert wurde, aber Integration weiterhin nicht präzise (rechtlich) definiert ist und damit zu einer Ermessensfrage wird; die Vielzahl von rechtlichen „Kann-Formulierungen“ öffne einer rechtsungleichen Praxis der kantonalen Bewilligungsbehörden Tür und Tor (Büren von/Wyttenbach 2009). Ein Bericht kommt zu dem Schluss, dass „es illusorisch [erscheint], alle Integrationsprobleme über die ausländerrechtliche Zulassungspolitik und die Bewilligungspraxis regeln zu wollen. Angesichts der vielfachen Umgehungsmöglichkeiten besteht so die Gefahr, dass die Politik im symbolischen Bereich bleibt“ (Achermann/Künzli 2009, 15). Demgegenüber schätzt Kess-

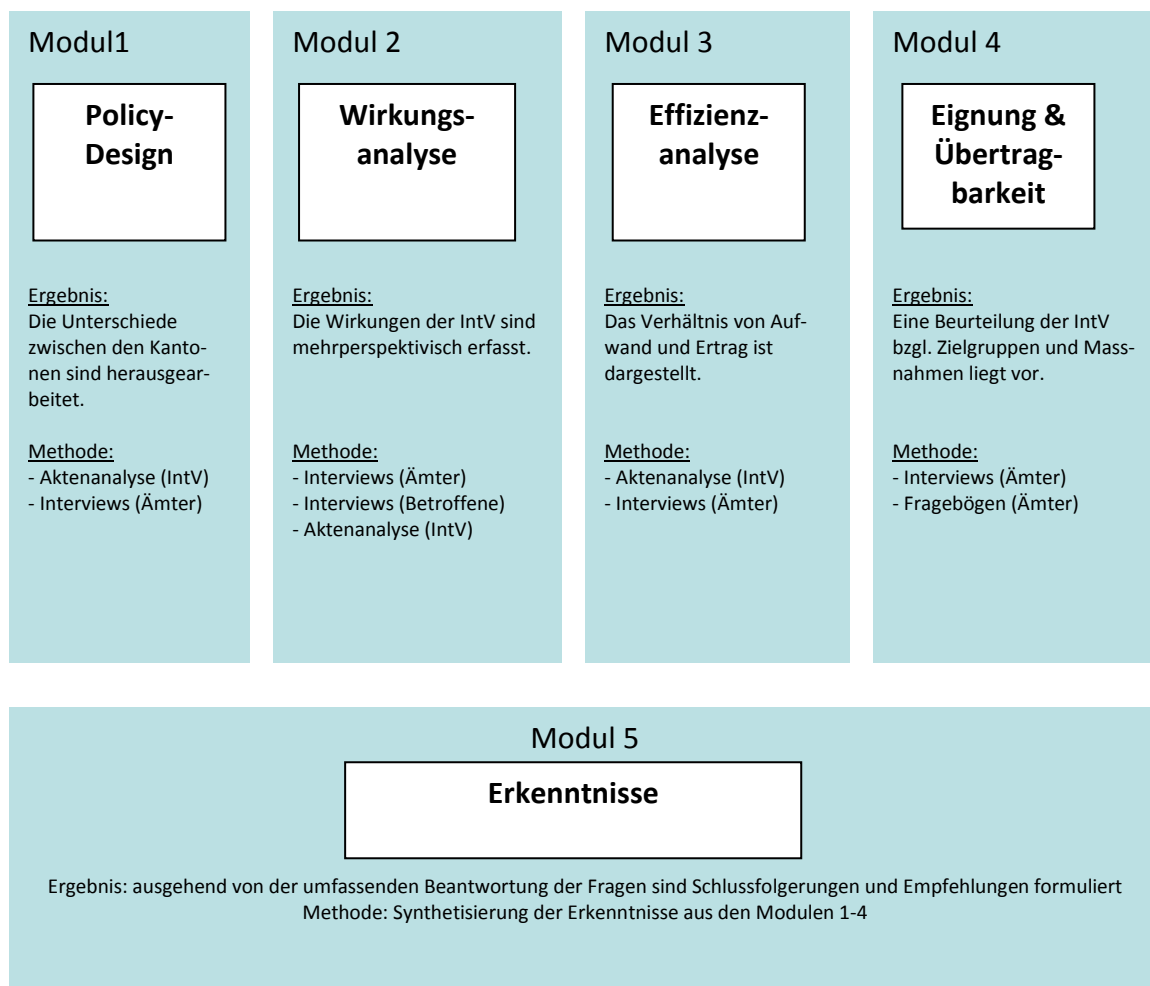
ler⁴ die Erfahrungen in Deutschland mit 3000 solchen Verträgen positiv ein: „Es gibt überhaupt keine Motivationsprobleme. Sämtliche Personen haben Bildung als Befreiung erlebt, nicht als Schikane“

Simone Prodoliet, Geschäftsführerin der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM), plädiert mit Blick auf die vorgebrachten Argumente für IntV unter bestimmten Bedingungen (Prodoliet 2009, 54ff). IntV sollten zur Schaffung eines günstigen integrationspolitischen Klimas beitragen und eine Willkommenskultur stärken. Sie sollten in ein umfassendes Integrationskonzept eingebettet sein, das insbesondere den Abbau von Integrationshemmnissen fördert. Primär sollten IntV als unterstützendes Instrument fungieren und weniger als Sanktionsmassnahme eingesetzt werden. Ferner sind IntV nur dann sinnvoll, wenn genügend gute Angebote vorhanden sind.

⁴ Ehemaliger Integrationsdelegierter von Basel-Stadt

3 Evaluationsfragen und Methode

Die Beantwortung der Evaluationsfragen im Rahmen des Projektes erfolgte modular. Das heisst, dass die Komplexität des Evaluationsgegenstandes in fünf grosse Bereiche aufgeteilt wurde. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht diese Bereiche und führt die jeweils verwendete Methode und Stichproben auf.



3.1 Übersicht über das methodische Vorgehen

Es handelt sich bei dem gewählten Vorgehen um einen multiperspektivischen und multimethodischen Ansatz, mit dem das komplexe Feld der IntV erfasst und beurteilt werden sollte. Die verschiedenen beteiligten Systeme und Akteure wurden einbezogen und mit Hilfe sich ergänzender quantitativer und qualitativer Verfahren analysiert.

- Policy-Analyse (Interviews mit Projektverantwortlichen in den Kantonen, Analyse von Gesetzestexten, Strategien, Leitbildern)
- Quantitative Analyse der abgeschlossenen IntV
- Interviews mit durchführenden Amtspersonen
- Interviews mit Betroffenen
- Teilnehmende Beobachtungen
- Interviews mit zuweisenden Stellen

- Interviews mit Kooperationspartnern (Beratungsstellen und Sprachschulen)
- Dokumentenanalyse der Einladungsbriefe und Formulare der IntV

Zur Festlegung der *Untersuchungsgruppe* gingen wir von der *Gesamtheit aller Kantone aus, die ein Pilotprojekt* durchführten. Der Kanton Aargau begann mit der konkreten Umsetzung der IntV jedoch erst Ende 2009, so dass wir diesen fünften Pilotkanton nur am Rande unserer Evaluationsstudie berücksichtigen konnten. Zum Zeitpunkt unserer Evaluation konnten die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Solothurn und Zürich bereits abgeschlossene IntV vorweisen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die jeweilige Stichprobe, die Forschungsfragen, die verwendeten Instrumente sowie die Auswertungsstrategie.

Tabelle 1: Stichprobe, Methode und Auswertung

N	Stichprobe	Instrumente	Evaluationsfragen	Auswertung
5	Amtsstellenleitende	Interviews	Wie sieht die kantonale Policy aus? (u.a. Zielgruppen, Ziele, Massnahmen, Wirkungen, Aufwand usw.)	Inhaltsanalyse
240	IntV	Dokumentenanalyse	Wie ist das Profil der Betroffenen? Welche Gründe für IntV liegen vor? Welche Massnahmen werden vereinbart?	Statistische Auswertung (SPSS)
9	Durchführende Amtsperson	Interviews	Wie sieht das Verfahren aus?	Inhaltsanalyse; Atlas-ti
14	Zuweisende Stellen	Interviews	Welche Erfahrungen werden mit den IntV gemacht und wie ist die Einschätzung?	Inhaltsanalyse
13	Kooperationspartner	Interviews	Welche Erfahrungen werden mit den IntV gemacht und wie ist die Einschätzung?	Inhaltsanalyse
43	Betroffene	Interviews	Wie wurde das Verfahren wahrgenommen?	Inhaltsanalyse; Atlas-ti
16	Beteiligte am Abschluss IntV	Teilnehmende Beobachtung	Wie sieht die Interaktion aus?	Einstufungen entlang Verhaltensdimensionen
	Diverse Dokumente (Einladungsschreiben, Formular IntV, Leitbilder, Gesetzestexte)	Dokumentenanalyse	Welche Aussagen zu Integrationsverständnis, Zielen und Mitteln lassen sich finden?	Inhaltsanalyse

In einem weiteren Analyseschritt war eine standardisierte Online-Befragung geplant. Sie wurde jedoch im Verlaufe der Studie zurückgestellt, da die bereits erhobenen Daten genügend Material für die Beantwortung der Fragen lieferten. Hingegen wurden die kantonalen Einladungsbriefe zum

IntV-Gespräch und weitere Formulare ausserplanmässig einer vergleichenden Dokumentenanalyse unterzogen.

Die Auswertung der Interviews mit den Kooperationspartner/innen und zuweisenden Stellen erfolgte themenspezifisch und kantonsübergreifend. Demgegenüber wurden die Interviews mit den durchführenden Amtspersonen und den Betroffenen sowie die teilnehmenden Beobachtungen und Einladungsbriefe kantonsspezifisch ausgewertet.

4 Policy Bund

4.1 Einleitung: Integrationsvereinbarungen im Vollzugsföderalismus

Das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 wurde in der Volksabstimmung vom 24. September 2006 deutlich mit 68 Prozent Ja-Stimmen vom Stimmvolk angenommen. Es löste das Bundesgesetz zu Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 ab und trat am 1. Januar 2008 in Kraft.

Laut Bundesamt für Migration (BFM 2007a) bringt das neue Gesetz neben der Regelung der Zulassung auf Gesetzesstufe (Unterscheidung zwischen Personen aus dem EU/EFTA-Raum und Personen aus Drittstaaten, das sogenannte duale Zulassungssystem) und einer verbesserten Missbrauchsbekämpfung wesentliche Änderungen im Bereich der Integration. Dabei betreffen die Neuerungen einerseits die Verknüpfung zwischen dem Bewilligungsentscheid und der Integration und andererseits die Förderung der Integration durch den Bund generell. Zur Erreichung der Integration - die Herstellung von Chancengleichheit und Partizipation - wird die aktive Beteiligung aller am Integrationsprozess beteiligten Akteure vorausgesetzt. Zu diesen Akteuren zählen Bund, Kantone, Gemeinden, Verbände und Vereine sowie Ausländerinnen und Ausländer und die schweizerische Bevölkerung. Die persönliche Integrationsbereitschaft der Ausländerinnen und Ausländer ist dabei ein wichtiger Bestandteil. Von zentraler Bedeutung ist Art. 54 AuG, welcher die Berücksichtigung des Integrationsgrads im Bewilligungsverfahren konkretisiert.

Neu kann die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs besucht wird. Das gilt auch im Rahmen des Familiennachzugs.⁵ Ausserdem wird „der Grad der Integration bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung (Art. 34 Abs. 4) und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden, insbesondere bei Weg- und Ausweisungen sowie Einreiseverboten, berücksichtigt (Art. 96)“.⁶ Die Verpflichtung zum Kursbesuch kann in einer IntV zwischen ausländischen Personen und der kantonalen Behörde festgehalten werden. Diese Vereinbarung wird in der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) näher beschrieben: „Die Integrationsvereinbarung hält nach Prüfung des Einzelfalles die Ziele, die vereinbarten Massnahmen sowie die möglichen Folgen im Falle einer Nichterfüllung fest.“⁷

Obwohl die Integration heute auf Bundesebene in einem Gesetz verankert ist, bleibt sie nach wie vor eine Aufgabe der Kantone. Das zeigt sich darin, dass der Art. 54 AuG als Kann-Bestimmung ins Gesetz aufgenommen wurde. Den Kantonen ist dementsprechend freigestellt, ob dieser Artikel Anwendung findet und IntV abgeschlossen werden. Einige Kantone haben bisher auf die Anwendung dieses Instrument verzichtet.

Der Bund stellt den Kantonen Empfehlungen zur Verfügung, welche die Bestimmungen des Gesetzes und der Verordnung konkretisieren. Daneben sind ein Musterbeispiel einer Integrationsvereinbarung und ein dazugehöriger Leitfaden verfügbar. Beide sollen eine Möglichkeit aufzeigen, wie die Integrationsvereinbarungen ausgestaltet und angewendet werden können. Dennoch besteht bei der Umsetzung der Integrationsvereinbarungen ein grosser Ermessensspielraum, der möglicherweise zu „einer heterogenen, von Kanton zu Kanton uneinheitlichen Integrationspraxis“ (Büren

⁵ Art. 54 Abs. 1 AuG.

⁶ Art. 54 Abs. 2 AuG.

⁷ Art 5 IntA.

von/Wyttenbach 2009) führt. Zwischen den Kantonen, die sich zum Abschluss von Integrationsvereinbarungen entschlossen haben, sind insofern Unterschiede zu erwarten.

Dass die Umsetzung eines Bundesgesetzes im interkantonalen Vergleich Unterschiede aufweisen kann, ist im schweizerischen Föderalismus nicht ungewöhnlich (vgl. Kissling-Näf/Wälti 2002). Eine wichtige Rolle spielt dabei die Formulierung der Bundesgesetzgebung selbst. Sind darin Ziele, Massnahmen und Vorgehensweisen präzise und eindeutig festgehalten, so sind Vollzugsdisparitäten zwischen den Kantonen weniger wahrscheinlich. Unpräzise Formulierungen und Kann-Bestimmungen sind oftmals Ausdruck eines schwachen Konsenses im Gesetzgebungsprozess (vgl. Linder 1987).

4.2 Integrationsvereinbarungen im neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

Der Gesetzesentwurf über das neue Ausländergesetz war im Nationalrat von Anfang an höchst umstritten, da drei der vier grossen Parteien den vom Bundesrat und von der Kommission vorgelegten Vorschlag ablehnten. So passierte der Gesetzesvorschlag den Nationalrat nach der ersten (rund 30 Stunden dauernden) Beratungsrunde mit 64 zu 48 Stimmen bei 55 Enthaltungen. Die anschliessende Debatte im Ständerat war weniger konfliktiv, wie das Abstimmungsergebnis von 31 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen zeigt. In einer weiteren Debatte des Nationalrats verschärfte dieser - entgegen den Vorschlägen des Bundesrates - das Gesetz weiter. Zum Beispiel entschied sich der Rat mit 89 zu 75 Stimmen dafür, dass Ausländerinnen und Ausländern, die seit mindestens zehn Jahren in der Schweiz wohnen, nicht mehr automatisch eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird. Das rot-grüne Lager sowie der Bundesrat waren gegen diese Regelung, da sie ihrer Ansicht nach Willkür begünstigt (Curia Vista, Nr. 02.024).

Die Neuerung, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an den Besuch von Integrationskursen geknüpft werden kann, war anscheinend grundsätzlich wenig umstritten. In der Detailberatung ging es zunächst prinzipiell um das Thema Integration (Amtliches Bulletin 2004). Die SVP war der Ansicht, dass die Aufgabe des Bundes und somit der Zweck der Gesetzesvorlage in der Regelung der Zulassung und des Aufenthalts der ausländischen Bevölkerung liege. Die Integration hingegen sei primär Sache der Ausländerinnen und Ausländer selbst oder allenfalls eine Aufgabe der Gemeinden, wo sie den unterschiedlichen Bedürfnissen entsprechend geregelt werden soll. Aus diesem Grund verlangte die SVP die Streichung des gesamten Kapitels Integration und somit auch der IntV. Das sei Bestandteil einer Integrationsbürokratie, die den Staat zuviel koste.

Die Ratslinke begrüsst hingegen den Inhalt des Kapitels Integration. Sie war der Meinung, dass damit die Integration endlich den Stellenwert bekäme, die sie verdiene. Als problematisch wurde beurteilt, dass der Grad der Integration bei der Erteilung der Niederlassungsbewilligung und bei der Ausübung des Ermessens durch die Behörden berücksichtigt werden soll; es sei nicht klar, wie man den Grad der Integration messen soll. Der grösste Streitpunkt betraf die Bereitstellung von finanziellen Beiträgen durch den Bund. Ein linker Minderheitsantrag forderte verbindliche Bundesgelder, während ein rechter Minderheitsantrag nach wie vor für die generelle Nichtunterstützung durch den Bund plädierte. Ein Votum aus dem linken Lager brachte die Problematik auf den Punkt: „Sie haben also die Wahl zwischen der Verbindlichkeit, der Nichtunterstützung und der Kann-Formulierung“ (Amtliches Bulletin 2004). Die CVP sowie die FDP unterstützten die vom Bundesrat vorgeschlagenen Kann-Formulierungen im Gesetz, damit man den Kantonen freistellen könne, was sie im Bereich der Integrationsförderung machen wollen und wie sie dabei vorzugehen gedenken. Laut CVP ist es wichtig, dass die Behörde fallbezogen und situativ entscheiden kann. Die Mehrheit

der Ratsmitglieder teilte diese Meinung, da es sich bei den IntV wie auch bei den finanziellen Beiträgen des Bundes im Gesetz um Kann-Formulierungen handelt.

4.2.1 Ziele der Integrationsvereinbarungen

Die IntV stützt sich auf Art. 54 Abs. 1 des Ausländergesetzes. Sie bezweckt eine verbesserte Förderung der Integration der ausländischen Bevölkerung, d.h. eine chancengleiche Teilhabe der Ausländerinnen und Ausländer am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft.⁸

Laut Verordnung liegt der Beitrag der Migranten/innen zur Integration

- a. in der Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung;
- b. im Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache;
- c. in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz;
- d. im Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung⁹

Generell wird zwischen dem Bereich Sprache und dem Bereich Lebensbedingungen unterschieden. So kann zum Beispiel in einer IntV ein bestimmtes Sprachprofil¹⁰ als Ziel festgelegt werden, das innerhalb einer vorgegebenen Frist erreicht werden soll. Eine wichtige Voraussetzung dafür, die Fortschritte feststellen zu können, sind Kenntnisse über den aktuellen Sprachstand, der idealerweise vor der Setzung des Ziels ermittelt wird. Durch eine Prüfung oder ein Attest des Kursanbieters kann nach Ablauf der anberaumten Frist festgestellt werden, ob das gesetzte Ziel erreicht wurde. Im Bereich Lebensbedingungen sollen laut BFM (2007c) Kurse dazu beitragen, „alltägliche Besorgungen und Behördengänge erledigen zu können, die Schweiz mit ihren Eigenheiten und Gepflogenheiten kennen zu lernen sowie mit den Normen, Rechten und Pflichten der Bürgerinnen und Bürger, der Gleichstellung von Mann und Frau, mit dem Gesundheitssystem etc. vertraut zu werden“. Ein mögliches Angebot in diesem Bereich sind Integrationskurse.

Generell soll den betroffenen Personen durch die IntV gezeigt werden, welche Anforderungen an sie gestellt werden, wenn es um die Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung geht. Es soll aber auch erwähnt werden, dass bei erfolgreicher Integration die Niederlassungsbewilligung frühzeitig erteilt werden kann. Deshalb empfiehlt das Bundesamt für Migration, die IntV in erster Linie als Motivationsinstrument zur Integration zu gebrauchen. Ausserdem dient sie zur Information über die zur Verfügung stehenden Angebote (BFM 2007b).

4.2.2 Zielgruppen

Das neue Ausländergesetz regelt die Zulassung und den Aufenthalt von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten. Nicht davon betroffen sind Bürgerinnen und Bürger aus EU/EFTA-Staaten und Flüchtlinge. Migrantinnen und Migranten, die einen

⁸ Art. 4 Abs. 2 AuG.

⁹ Art. 4 VIntA.

¹⁰ Der Ausdruck *Sprachprofil* wird vom BFM im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines „Rahmenkonzepts Sprachförderung“ anstelle des früheren *Sprachniveau* verwendet. Das Sprachprofil beschreibt die erreichten sprachlichen Leistungen. Dabei werden verschiedene Kompetenzbereiche, wie Sprechen, Hörverstehen, Lesen und Schreiben unterschieden.

völkerrechtlichen¹¹ oder sonstigen rechtlichen¹² Anspruch auf Aufenthalt in der Schweiz haben, unterliegen damit nicht der Bedingung nach Art. 54 AuG, womit ihr Aufenthaltsrecht nicht an eine (Integrations-)Bedingung geknüpft werden kann.

Laut BFM (2007b) stellen Personen aus Drittstaaten (also nicht EU/EFTA-Staaten) im Familiennachzug die wichtigste Zielgruppe dar. Hier sei es besonders sinnvoll, IntV anzuwenden, da erstens diese Gruppe anteilmässig mehr als die Hälfte aller Neuzuzüge aus Drittstaaten ausmache und zweitens festgestellt worden sei, dass bei einem Teil der nachgezogenen Jugendlichen und Eheleute „erhöhte Risiken eines schwierigen Integrationsverlaufs“ bestünden. Durch einen raschen und chancengleichen Zugang zu den Regelstrukturen soll dem entgegengewirkt und der Integrationsprozess beschleunigt werden.

IntV können jedoch nicht nur mit Neuzuziehenden abgeschlossen werden, sondern auch mit schon länger in der Schweiz ansässigen Migrantinnen und Migranten, die durch ihr Verhalten negativ auffallen und dadurch die Nichtverlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung riskieren. Ihnen soll durch eine Vereinbarung gezeigt werden, welche Anforderungen an sie gestellt werden, damit ihre Aufenthaltsbewilligung verlängert werden kann.

Eine dritte Gruppe sind Personen, die eine Betreuungs- oder Lehrtätigkeit in den Bereichen Religion oder heimatliche Sprache/Kultur ausüben. Hier sind die Vorgaben am konkretesten: Ihnen wird eine Aufenthalts- oder Kurzaufenthaltsbewilligung erteilt, wenn sie über das Sprachprofil B1 der Amtssprache am Arbeitsort sowie über Kenntnisse über die schweizerischen Lebensbedingungen, das Rechtssystem und die Normen und Werte verfügen. Die Kenntnisse über die Lebensbedingungen usw. müssen zwingend vorliegen, während die Sprachkenntnisse in einer IntV festgelegt werden können und somit innerhalb des ersten Aufenthaltsjahres zu erwerben sind.

4.2.3 Folgen der Einhaltung oder Nichteinhaltung

Werden die in der IntV festgelegten Ziele erreicht, wird also beispielsweise der vorgesehene Sprachkurs erfolgreich besucht, kann - wenn die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen¹³ erfüllt sind - die Niederlassungsbewilligung vorzeitig erteilt werden oder die Aufenthaltsbewilligung verlängert werden. Hingegen kann die Nichterfüllung den Ermessensentscheid über die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung dahingehend beeinflussen, dass die Verlängerung nicht erfolgt. In dem Ermessensentscheid wird aber neben den formellen Voraussetzungen vor allem auch die finanzielle Unabhängigkeit sowie die Respektierung der Rechtsordnung beachtet. Die Rechtsfolgen der Nichterfüllung können auch abgestuft werden, indem zum Beispiel die IntV für ein weiteres Jahr abgeschlossen wird und erst nach erneuter Nichterfüllung auf eine mangelnde Integrationsbereitschaft geschlossen wird. Die Definition der Kriterien für eine Verlängerung der IntV nach einer Nichterfüllung ist den Kantonen überlassen (BFM 2007c).

¹¹ Personen im Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens mit den EU/EFTA-Staaten, des GATS-Abkommens oder der Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen.

¹² Art. 42 AuG und Art. 60 AsylG.

¹³ Das sind Art. 34 Abs. 4 AuG und Art. 62 VZAE.

5 Policy und Umsetzung im Kanton Aargau

Mit einer Bevölkerung von rund 596'000 Einwohnern (Ende 2008) ist der Aargau der viertgrösste Kanton der Schweiz. Mit 21.6 Prozent liegt der kantonale Ausländeranteil nahe am gesamtschweizerischen Wert. Den höchsten Anteil weist der Bezirk Baden mit 26.7 Prozent auf, den niedrigsten der Bezirk Muri mit 13 Prozent. Mit einem Anteil von 19.4 Prozent bilden die Staatsbürger aus Serbien und Montenegro den höchsten Migranten/innenanteil aus Drittstaaten (Statistisches Amt Kanton Aargau 2009).

5.1 Integrationspolitik

Im Jahre 1999 wurde vom Regierungsrat eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe unter der Leitung des Migrationsamts damit beauftragt, ein Integrationskonzept mit Leitideen, Handlungsbedarf und Massnahmenbereichen zu entwerfen. In Anlehnung an dieses Integrationskonzept unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat am 7. April 2004 eine Vorlage (Botschaft 04.110) mit sieben Leitsätzen und einem Entwurf für eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländerrecht (EGAR). Fünf der ursprünglich sieben Leitsätze wurden vom Grossen Rat in seinen Beratungen im September 2005 verabschiedet. Gemäss dem Konzept wurde damit „den Behörden sowie den Integrationsträgerinnen und -trägern in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur ein Instrumentarium in die Hand gegeben, das bei konkreten Integrationsleistungen die allgemeine Richtung weisen soll“ (DVI Kanton Aargau 2008).

Nachdem Anfang 2008 eine Vernehmlassung zur Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Ausländerrecht (EGAR) durchgeführt wurde, trat es am 1. Mai 2009 in Kraft.¹⁴

5.2 Integrationsverständnis

Generell stützt sich die Integrationspolitik des Kantons Aargau auf den Grundsatz des Förderns und Forderns. Einerseits will man fördern, indem die Rahmenbedingungen derart gesetzt werden, dass die ausländische Bevölkerung die Chance hat, gleich aufgenommen zu werden und sich gleich bewegen zu können wie die einheimische Bevölkerung. Andererseits will der Kanton nicht nur geben und finanzieren, sondern auch etwas einfordern. Die mit der Durchführung der IntV beauftragte Person hob nochmals diesen Grundsatz hervor und betonte, dass es dabei nicht um Assimilation, sondern um die Bewahrung der eigenen Identität gehe, aber auch darum, dass eine Anpassung der Werte an die hiesigen Werte erfolge. Wenn dies Zusammenspiele, dann könne man von einer gelungenen Integration sprechen.

Die Interviews mit den Betroffenen zeigen, dass sie Integration als wichtig einschätzen, insbesondere das Erlernen der Landessprache, um eine qualifizierende Ausbildung machen zu können und später Arbeit zu finden, aber auch um die Gesetze zu verstehen. Für sie ist klar, dass man die Sprache lernt, wenn man in ein anderes Land geht.

¹⁴ Die hier behandelten die Integration betreffenden Artikel traten im Rahmen der Teilrevision des EGAR bereits am 1. November 2008 in Kraft.

5.3 Integrationsvereinbarungen

Der Kanton Aargau begann erst im Dezember 2009 mit der Durchführung von IntV, so dass die Pilotphase der Umsetzung der IntV im Kanton Aargau noch bis Dezember 2010 andauert. Während der Pilotphase wird evaluiert, ob allenfalls zusätzliche Zielgruppen für den Abschluss von IntV in Frage kommen. In die vorliegende Fallstudie fliessen lediglich die in den Interviews gemachten Äusserungen ein. Es liegen weder quantitative Ergebnisse noch systematisch erhobene Daten von Betroffenen vor. Die verfügbaren Daten aus einer teilnehmenden Beobachtung sollen dennoch einen gewissen, wenn auch nur punktuellen Einblick in die Vorgehensweisen im Kanton Aargau gewähren.

5.3.1 Zielsetzungen und Zweck

Das gesetzliche Fundament der IntV bildet im Kanton Aargau der § 30 des Einführungsgesetzes zum Ausländerrecht (EGAR). Darin wird explizit betont, dass die Ausländerinnen und Ausländer *verpflichtet* seien, „sich die für die Arbeit und Bildung sowie für Kontakte mit Gesellschaft und Behörden notwendigen Deutschkenntnisse anzueignen und sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in der Schweiz vertraut zu machen“. Im zweiten Absatz wird festgehalten, dass „die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des übergeordneten Rechts mit der Bedingung¹⁵ verknüpft werden kann, dass ein Sprach- und/oder Integrationskurs erfolgreich absolviert wird.“ Das gelte auch im Rahmen des Familiennachzugs.¹⁶ Ähnlich wie in den Gesetzgebungen der beiden Basel wird die *Verpflichtung* und *Mitverantwortung* der ausländischen Bevölkerung für ihre eigene Integration ausdrücklich hervorgehoben.

Während die Bestimmungen über die Integration im EGAR eher knapp ausfallen, behandelt das Konzept zur „Integration der ausländischen Bevölkerung“, welches im Oktober 2008 vom Regierungsrat verabschiedet wurde, detailliert alle Aspekte der Integration, so auch die Integrationsvereinbarungen. Als Ziel ihrer Anwendung wird die Unterstützung der Ausländerinnen und Ausländer bei ihrer Integration genannt. Die IntV sollen der ausländischen Bevölkerung helfen, die Anforderungen zu erfüllen, die an sie von den Behörden bei der Verlängerung oder Erteilung der Aufenthaltsbewilligung oder der vorzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung gestellt werden (DVI Kanton Aargau 2008).

Die mit der Durchführung der IntV betraute Amtsperson meinte im Interview, dass die IntV nur als Hilfsmittel auf dem Weg zur Integration anzusehen seien. Sie seien weder integrationsfördernd noch integrationshemmend. Sie dienten dazu, die Migranten/innen ganz konkret darüber zu orientieren, was von ihnen erwartet wird. Andererseits aber ermöglichten sie auch, Hilfe zu gewähren, in die richtige Richtung zu gehen. Das Entscheidende sei dann, was aus der Orientierung einerseits und der Unterstützung andererseits gemacht werde. Die IntV würden als Auflage definiert. Diese Aussage steht im Widerspruch zum Gesetzestext, in dem von „Bedingung“ und nicht von „Auflage“ die Rede ist (EGAR § 30, 2. Abs.). Bei einer Auflage muss kein rechtliches Gehör gewährt werden; vielmehr bestätigen die Betroffenen mit ihrer Unterschrift, dass sie sich der Folgen bei Erfüllung oder Nichterfüllung bewusst sind. Da es sich bei der Auflage um eine *Vereinbarung mit Verfügungs-*

¹⁵ Während im Kanton Aargau, Basel-Landschaft und Solothurn, entsprechend des Art. 54, Abs. 1, AuG von „Bedingung“ die Rede ist, wird im Kanton Basel Stadt von „Auflage“ gesprochen (§ 5 Ratschlag BS betreffend Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung). Laut Aussagen von Achermann, scheint es juristisch keine klare Unterscheidung zwischen Auflage und Bedingung zu geben.

¹⁶ Art. 30 EGAR.

charakter handelt, ist es aus Sicht dieser Amtsperson zwingend notwendig, dass die IntV professionell und unabhängig übersetzt wird, um zu gewährleisten, dass alle Details verstanden wurden.

Die interviewte Amtsperson hob hervor, dass die IntV im Rahmen der „Kann-Bestimmung“ des Bundes angewendet wird. Im Falle einer drohenden Wegweisung werde berücksichtigt, inwieweit die IntV erfüllt wurde, aber das werde sicher nicht als alleiniges Kriterium für einen Entscheid verwendet.

Andererseits wird die Bedeutung der IntV aber auch politisch gesehen. Man könne dadurch zeigen, dass etwas getan wird, dass ein Weg aufgezeichnet wird, der schlüssig und begründet dargelegt werden kann. In diesem Sinn könne das Instrument der IntV für die Kommunikation zwischen Politikern und dem Volk hilfreich sein.

Inhaltlich liegt der Fokus der IntV derzeit klar auf der Verbesserung der Sprachkompetenz. Ziel ist es, dass die ausländische Bevölkerung durch die verbesserten sprachlichen Fertigkeiten in der hiesigen Gesellschaft einfacher Anschluss finden soll.¹⁷

5.3.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien

Das Konzept zur Umsetzung der IntV sah vor, dass in einer ersten Pilotphase nur IntV mit Personen aus Drittstaaten abgeschlossen werden, die im Rahmen des Familiennachzugs neu in die Schweiz kommen. Eine Ausnahme davon bilden die religiösen Betreuungspersonen und Lehrkräfte für heimatlichen Sprach- und Kulturunterricht, deren Teilnahme per Gesetz vorgeschrieben ist. Diese müssen verbindlich das Sprachprofil B1 erreichen. Alle anderen möglichen Zielgruppen werden in dieser ersten Phase nicht berücksichtigt.¹⁸ Die zu einem späteren Zeitpunkt interviewte durchführende Amtsperson präziserte, dass der Fokus zunächst auf Drittstaatsangehörigen lag, die wiederum Drittstaatsangehörige nachziehen. Zunächst sollte das nur B-Bewilligungen betreffen. Das habe aber zu wenig hergegeben, so dass mittlerweile eine Ausweitung der Anwendung auf Ausländerinnen und Ausländer mit einer C-Bewilligung erfolgt ist, die ihren Ehemann, ihre Ehefrau oder Jugendliche ab dem 16. Altersjahr nachziehen. Da sich dann die Einbindung in Schule oder Ausbildung schwierig gestalten, seien Vereinbarungen hier sinnvoll.

Eine weitere Gruppe stellen Personen dar, deren Bewilligungsstatus von F zu B umgewandelt wurde und bei denen trotz langen Aufenthalts vom Migrationsamt Defizite festgestellt wurden, die eine Teilhabe am regulären Integrationsprozess erschweren, sei es, weil sie noch ungenügend Deutsch können oder IV beziehen.

Derzeit diskutiert man über eine weitere, vierte Zielgruppe. Dabei handelt es sich um diejenigen Personen, die schon länger in der Schweiz leben und Integrationsdefizite aufweisen. Hier müsse, so die Amtsperson, der richtige Modus aber erst noch gefunden werden. Die Arbeit mit dieser Zielgruppe entspreche vermutlich einem Bedürfnis der Gemeinden, doch sei hier Vorsicht geboten, da nicht alle Probleme, die es gebe, auf den Migrations- respektive Integrationsprozess zurückzuführen seien. Dabei bestehe die Gefahr, dass alle möglichen unangenehmen Personen dem Migrationsamt zugeschoben würden. Um sich vor Vorwürfen der Willkür zu schützen, müssten klare Auswahlkriterien formuliert werden.

¹⁷ Interview AG.

¹⁸ Interview AG.

Derzeit liege deshalb der Schwerpunkt einerseits bei den nachgezogenen Jugendlichen, die eine Risikogruppe darstellten, und andererseits bei den Ehefrauen, da man nicht unbedingt die Unterstützung des Ehemannes bei ihrer Integration in die Gesellschaft voraussetzen könne.

In der Pilotphase soll ein allfälliges Integrationsdefizit am Sprachstand festgemacht werden, denn falls eine Person, die im Familiennachzug in die Schweiz einreist, bereits die deutsche Sprache beherrscht, wird keine Vereinbarung abgeschlossen. Weitere Kriterien, die über den Sprachstand hinausgehen, sind erst in Erarbeitung.

5.3.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)

Wie oben erwähnt, liegt der Fokus bei den IntV gegenwärtig klar auf den Sprachkursen. Aber auch Integrationskurse, in denen zwar in erster Linie Deutsch gelernt wird, die jedoch auch aus einem integrativen Anteil bestehen, sollen zukünftig vereinbart werden. Abklärungen mit möglichen Kursanbietern sind momentan im Gange. Generell bestehe laut Konzept in Bezug auf die Angebote an Deutsch- und Integrationskursen „dringlicher Koordinationsbedarf“. Einerseits sei eine umfassende Bestandsaufnahme nötig, andererseits seien Angebotslücken zu schliessen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden (Kanton Aargau 2008).

Wenn Längeranwesende eingeschlossen würden, wäre – so eine interviewte Amtsperson – zu überlegen, ob noch weitere Angebote an Massnahmen hinzugenommen werden sollten. Der Vorteil bei diesen Kursen sei, dass man den Fortschritt relativ gut messen könne. Bei anderen Dingen sei das schwieriger. Ausserdem sei es problematisch, Probleme aller Art – Sucht, Schulden, Gewalt usw. – als Integrationsdefizit anzusehen. Sie könnten, müssten aber nicht in einem Zusammenhang mit der Migration stehen. In diesem Sinn würden solche Massnahmen angeordnet, die in direkter Verbindung mit der Migration/Integration stehen.¹⁹

Während also im Bereich des Kursangebots noch viele Fragen offen sind, ist im Einführungsgesetz zum Ausländerrecht EGAR (§ 30, Abs. 3) festgelegt, wer für die Kurskosten aufkommen soll: Sie sind von den Teilnehmenden entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu tragen, da ein Grossteil der angebotenen Sprach- und Integrationskurse bereits vom Bund und vom Kanton subventioniert wird. Laut Konzept seien die Kurskosten von vornherein angemessen reduziert (DVI Kanton Aargau 2008). Falls jemand allerdings wirtschaftlich trotzdem nicht imstande sein sollte, die finanziellen Mittel aufzubringen oder Sozialhilfe bezieht, würde der Kanton nach Abklärung der Situation die anfallenden Kosten übernehmen.

Eine Datenbank, wie sie einige der bereits behandelten Pilotkantone haben, scheint im Kanton Aargau zu fehlen. Grundsätzlich sind derzeit nur wenige Informationen über die möglichen Kursanbieter vorhanden.

5.3.4 Behördenarrangement und Setting

Die Federführung für die IntV hat die Fachstelle Integration inne. Sie ist im Migrationsamt angesiedelt, welches dem Departement Volkswirtschaft und Inneres angehört. Obwohl es die Fachstelle Integration in der heutigen Form erst seit Mai 2009 gibt, ist der Bereich Integration schon vor längerer Zeit im Migrationsamt angesiedelt worden. Daher ist man dort bereits an die Zusammenarbeit mit der Abteilung, die die Entscheide über Bewilligungen fällt, gewöhnt. Die Fachstelle Integration

¹⁹ Interview 2 AG.

arbeitet jedoch trotz der strukturellen und räumlichen Nähe relativ unabhängig und sieht sich selbst in einer eher beratenden Funktion. Laut Fachstelle ist die Zusammenarbeit beim Datenaustausch mit den anderen Abteilungen im Migrationsamt einfach und offen.²⁰

5.3.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)

Schematisch lassen sich die Schritte in Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling und Sanktionen unterteilen.

Anhand der unter Punkt 5.3.2 genannten Kriterien prüft die Stelle, die sich um den Familiennachzug kümmert, den jeweiligen Antrag. Wenn der Familiennachzug bewilligt ist, erhält die Fachstelle Nachricht, dass die Person/en innerhalb eines gewissen Zeitraumes einreisen werden, so dass die Kontaktaufnahme vorbereitet und ein Informationsgespräch angeboten werden kann.

Bei denjenigen Migranten/innen, deren Aufenthaltsstatus von F zu B umgewandelt wurde und bei denen Massnahmen angezeigt sind, kommen die Daten ebenfalls vom Migrationsamt. Diese werden geprüft, und in der Regel erfolgt ein Informationsgespräch mit nachfolgender IntV.²¹

Die Informationen über die Gruppe der schon länger Anwesenden können von der Stelle kommen, die sich mit Fernhalte- und Ausweisungsmassnahmen befasst. Wenn beispielsweise jemand straffällig geworden ist und einen Verweis erhalten sollte, kann die Fachstelle anbieten, anstelle des Verweises oder begleitend dazu eine IntV vorzuschlagen.

Der erste Schritt besteht in einem persönlichen Informationsgespräch. Es dient zum einen dazu, zu ermitteln, wo die Migranten/innen hinsichtlich der Integration stehen und was sie anstreben. Zum andern wird vom Amt aus mitgeteilt, welche Integrationsleistungen man erwartet. Möglicherweise zeigen sich dabei Diskrepanzen, die es zu bearbeiten gilt. So wird auch darüber gesprochen, was sich beide Seiten unter Integration vorstellen. Dieses Gespräch findet ohne professionelle Übersetzer/innen statt und dient auch der Abklärung der Möglichkeiten und Ressourcen der Betroffenen. Diese Informationsgespräche werden schon seit Jahren von der Rückkehrberatungsstelle des Migrationsamts mit Personen durchgeführt, die im Familiennachzug in die Schweiz kommen. Die verantwortlichen Mitarbeiter dieser Beratungsstelle verfügen deshalb über viel fachliche Erfahrung – auch was den adäquaten Umgang mit diesen Menschen angeht. Die durchführende Amtsperson wertete das als grossen Vorteil und merkte an, dass viele Betroffene bereits die Voraussetzungen und Kompetenzen zur Integration mitbringen, so dass sich eine IntV erübrigt. Falls eine Person der Einladung nicht Folge leistet, wird sie mit dem Hinweis auf die Wichtigkeit des Gesprächs erneut eingeladen. Wenn dann immer noch keine Reaktion erfolge, würde man wohl eine Aktennotiz im Dossier hinterlegen, was aber noch nie der Fall gewesen sei.

Dort, wo aufgrund der „diagnostischen Abklärung“ das Gefühl entsteht, es könnte mit entsprechender Unterstützung ein positiver Integrationsprozess in Gang kommen, wird anschliessend ein Termin für ein IntV-Gespräch festgelegt. Dem Vier-Augen-Prinzip folgend wird nach dem Informationsgespräch ein Protokolleintrag mit einer Empfehlung vorgenommen. Wenn eine zweite Stelle – momentan ist das der Amtsleiter – die Empfehlung befürwortet, wird die Einladung zum IntV-Gespräch verschickt. Dabei können die Betroffenen nicht zur Unterschrift gezwungen werden. Zwischenzeitlich eruiert und prüft das Amt passende Möglichkeiten, die den Vorstellungen und Zielen

²⁰ Interview AG.

²¹ Interview 2 AG.

der Betroffenen entgegenkommen und für sie dienlich wären. Diese Materialien und Vorbereitungen bestimmen weitgehend das zweite Gespräch, das dann in der Regel mit dem Abschluss einer IntV endet. Bei diesem Gespräch kommt einer guten, unabhängigen Übersetzung grosses Gewicht zu. Die im Rahmen der IntV definierten Massnahmen werden anschliessend in der hierfür eingerichteten Datenbank erfasst. Die Datenbank gibt jeweils Rückmeldung, bis wann eine Vereinbarung läuft. Wenn keine Bestätigung über den erfolgreichen Abschluss der Massnahme erfolgt, schaltet sich wiederum das Amt ein. Es ist aber eine Bring-Schuld der „Klienten“. Derzeit liegt alle Verantwortung, auch die der Kontrolle, noch bei der durchführenden Amtsperson. Wenn beispielsweise keine Bestätigung erfolgt, wird sie mit einer vom Amt gesetzten Frist eingefordert oder allenfalls eine Begründung oder Erklärung verlangt. Wenn die Person auch dann nicht reagiert, wird die IntV als nicht eingehalten angesehen und das Dossier an den Amtsleiter überwiesen, der dann über das weitere Vorgehen entscheiden muss. Vermutlich, so die interviewte Person, würde das einen Verweis nach sich ziehen. Eine Reaktion, in welcher Form auch immer, wäre dringend geboten, da man sonst die Glaubwürdigkeit gefährde. Das sei aber dann nicht mehr die Angelegenheit der Fachstelle für Integration.

Auf die Frage nach dem benötigten Aufwand antwortete die interviewte Person, er liege bei ca. 4-5 Stunden, sofern es *nicht* zu einer IntV komme. Man verschaffe sich einen Überblick, mache sich Notizen, verschicke die Einladungen, führe das Gespräch und mache eine Aktennotiz. Im Falle einer IntV ist die Zeit zwischen den beiden Gesprächen die intensivste, da hier die ganzen Abklärungen und Recherchen bezüglich geeigneter Lösungen durchgeführt werden. Auch die Spracheinstufung erfolgt in der Zeit zwischen Informationsgespräch und Gespräch zur IntV. Sie dient als Anhaltspunkt dafür, von welchem Niveau auszugehen ist und was realistische Ziele sein könnten. Die Aufforderung zur (kostenlosen) elektronisch durchgeführten Einstufung erhalten die Betroffenen zusammen mit der Einladung zum IntV-Gespräch. Die Ergebnisse des Tests werden in Kopie dem Amt zugestellt, so dass diese beim Gespräch vorliegen.

Weitergreifende Controlling-Massnahmen für das gesamte Pilotprojekt oder weitere evaluative Elemente sind erst in Erarbeitung.

Wenn die vereinbarten Ziele nicht erfüllt werden, kann das laut Konzept unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips dazu beitragen, dass die Aufenthaltsbewilligung nicht verlängert wird. Obwohl Sanktionsmassnahmen bei der IntV nicht im Vordergrund stünden, seien bei ihrer Nichterfüllung Rechtsfolgen vorgesehen. Falls die IntV also nach einem Jahr nicht erfüllt wurde, könne es zwar unter Umständen im Sinne einer „letzten Chance im Rahmen eines Motivationsgespräches“ zu einer einjährigen Verlängerung der IntV kommen. Es werde jedoch in der Bewilligung vermerkt, dass es sich bei der Erfüllung der Vereinbarung um eine Bedingung handle. Wenn nach Ablauf dieses weiteren Jahres die Vereinbarung erneut nicht eingehalten wurde, könne das von den Behörden als Integrationsverweigerung beurteilt werden und somit einer Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung entgegenstehen. Als weitere Konsequenz der Nichterfüllung könne bei Sozialhilfeabhängigkeit die Gemeinde über eine Kürzung der finanziellen Mittel entscheiden (DVI Kanton Aargau 2008). Diese Möglichkeit ist allerdings erst in Erarbeitung und wird in der ersten Pilotphase noch nicht angewendet.

Ebenfalls steht noch nicht fest, nach welchen Kriterien die Vereinbarung verlängert wird oder als nicht erfüllt gilt. Laut Fachstelle wird man die Kriterien aber so festlegen, dass trotz Abklärung der

Einzelfälle Rechtsgleichheit gewahrt wird.²²

5.3.6 Gesprächsführung

Insgesamt konnte festgestellt werden, dass das Gesprächssetting sorgfältig geplant und vorbereitet wird, damit der Integrationsförderung der Betroffenen möglichst gut entsprochen werden kann. Es wird jeweils ein qualifizierter Übersetzer oder eine Übersetzerin beigezogen, auch wenn Familienangehörige übersetzen könnten, da einer professionellen Übersetzung angesichts der komplexen und anspruchsvollen Inhalte der IntV grosse Bedeutung zugemessen wird.

Die teilnehmende Beobachtung (bei nur einem IntV-Gespräch) zeigte, dass die durchführende Amtsperson im Kanton Aargau vor allem klärend und informierend vorgeht sowie versucht, mit den Betroffenen auf die Zukunft ausgerichtete realitätsnahe Integrationsziele festzuhalten. Ihr Gesprächsstil wies auch in der Dimension „beziehungsaufbauend, motivierend“ hohe Werte auf. Die Häufigkeiten bezüglich „Beziehung, Humor, Lob“, „nachfragend“ und „unterstützend, empfehlend“ lagen im Durchschnittsbereich, während nur selten ein „auffordernd, appellierend“ oder „normativ, moralisierend“ wirkender Akzent gesetzt wurde. Druckerzeugende Momente konnten nicht festgestellt werden, wobei anzumerken ist, dass in diesem einen beobachteten Gespräch der jugendliche Betroffene und seine Eltern offen und entgegenkommend waren. Sie erklärten und dokumentierten ihre Situation, waren das ganze Gespräch über positiv eingestellt, blieben aber auch wachsam und fragten nach Unterstützung zur Finanzierung des vereinbarten Sprachkurses. Nur selten verhielten sie sich „rechtfertigend“ oder „passiv“.

5.3.7 Wirkung

(Antizipierte) Wirkung auf die Betroffenen

Die interviewte Person meinte, dass die Betroffenen den Abschluss einer IntV als freiwilligen Akt ansehen, wobei sie anmerkt, dass sie natürlich noch keine langen Zeiträume überblicken könne. Sie sei sogar schon von Personen selbst angefragt worden, ob sie dieses oder jenes in einer IntV festhalten könnten.

Das Vorsprechen auf dem Amt für Migration würde anders empfunden als die Gespräche in der Fachstelle Integration und Beratung. Beim allerersten Abschluss sei das IntV-Gespräch sehr positiv aufgenommen worden, im Sinne einer Unterstützung und Orientierung, da die Menschen etwas in der „Luft gehangen seien“. Immer wieder wurde stark betont, wie wichtig es ist, die Migranten/innen konkret darüber zu orientieren, was von ihnen erwartet wird. Sie wüssten genau, was das nächste Ziel ist. Was sie selbst dann von den IntV erwarten können, könnten die Betroffenen jeweils ableiten. So frage die Amtsperson am Ende des Gesprächs immer, was die Betroffenen jetzt denken, welche Vorteile es ihnen bringe. Als sehr motivierend erlebe die Amtsperson die Tatsache, dass die IntV im Hinblick auf die Verlängerung von Aufenthaltsbewilligungen oder Niederlassungsbewilligungen positiv zu Buche schlagen kann.

Mögliche Negativfolgen bei den Betroffenen seien weniger leicht fassbar als die positiven Folgen. Aus diesem Grund sei ihr die Rückversicherung am Ende des Gesprächs, mit der Frage, ob sie verstanden hätten und was sie erreichen könnten, sehr wichtig: damit die Motivation wirklich „gelingt“ und der Sinn erkannt wird. Die Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach fünf Jahren, wenn

²² Interview AG.

alles andere auch stimmt, wird als positiver Anreiz eingesetzt. Mögliche negative Folgen seien vermutlich eher bei den länger Anwesenden zu orten. Dort könnten dann Personen dabei sein, die schon eine Haftstrafe verbüsst hätten, bereits verwart worden seien usw., so dass das Scheitern der IntV dann möglicherweise der letzte Grund für die Verhängung ausländerrechtlicher Massnahmen sei.

Wirkung nach innen in Bezug auf die eigene Arbeit, die eigene Stelle

Die durchführende Amtsperson meinte, dass die IntV sehr viele Erwartungen wecke, darunter auch falsche Vorstellungen und Begehrlichkeiten. Die interne Lösung, dass mit den betroffenen Fachstellen „ausgedeutscht“ wird, was ganz konkret gemacht wird, wird als gut erachtet. Es gebe eine Akzeptanz für das gewählte Vorgehen und es finde ein Austausch statt, eine Auseinandersetzung. Das sei schon auf der Ebene der Konzeptentwicklung so angelegt gewesen. Als nächstes stehe eine Auseinandersetzung mit „den Massnahmen“ an und danach würde man sich einmal überlegen, wie die Gemeinden eingebunden werden sollen.

Was die Wirkung im engeren Sinne anbelangt, wird die IntV als Entscheidungshilfe empfunden, um abzuwägen, ob beispielsweise eine Massnahme eingeleitet werden soll.

5.3.8 Aufwand und Nutzen

Grundsätzlich sind vier Personen in der Fachstelle unter anderem für Integrationsfragen zuständig. Finanziert werden die IntV über das Migrationsamt, jedoch sind derzeit noch keine genauen Angaben diesbezüglich möglich.²³

Insgesamt nimmt man auf dem Amt an, dass ca. 150 Stellenprozente benötigt werden, wenn alles ins Laufen gekommen ist. Man geht dabei von etwa 80 Informationsgesprächen und 50 IntV jährlich aus. Auf die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag antwortete die durchführende Amtsperson, dass das zum einen schwierig zu beantworten sei, da alles noch sehr neu sei, und dass man das zum anderen in einem Aushandlungsprozess diskutieren und festlegen müsse.

Die Perspektive sei die, dass zumindest noch eine oder zwei weitere Personen für die IntV geschult werden sollen, damit sich ein „roter Faden“ ergebe, der von allen ausführenden Amtspersonen verfolgt wird. Sie selbst habe sich vorgenommen, nach ca. einem halben Jahr einmal zu schauen, wie das Verfahren dann angelaufen sei und welche Schwachstellen allenfalls sichtbar würden. Möglicherweise wären dann Modifikationen in den Abläufen oder im Zusammenhang mit der Datenbank in Richtung auf grössere Professionalität nötig.

5.3.9 Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen

Insgesamt lässt sich festhalten, wie unter 5.3.4 angedeutet, dass die Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen des Migrationsamts als gut empfunden wird. Alle relevanten Bezugsgruppen wurden in den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess der IntV eingebunden. Der nächste geplante Schritt ist nun der Einbezug der Gemeinden des Kantons Aargau.

Gegenwärtig sind neben dem Migrationsamt noch keine weiteren kantonalen Amtsstellen oder externe Partnerstellen involviert. Von der Fachstelle Integration wird das nicht als Problem angese-

²³ Interview AG.

hen, da man für die Pilotphase bewusst „noch nicht zu viele Leute in das Boot holen will“ und die Testphase lieber intern im Migrationsamt durchführen möchte.²⁴

Während die Gemeinden (noch) nicht in das Projekt miteinbezogen werden, schätzt man hingegen die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen – insbesondere mit denjenigen der Nordwestschweiz – als sehr gut ein. Man ist froh um den Informations- und Erfahrungsaustausch, der durch die enge Zusammenarbeit zustande kommt.²⁵

²⁴ Interview AG.

²⁵ Interview AG.

6 Policy und Umsetzung im Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft zählte Ende 2008 rund 273'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der Ausländeranteil liegt bei rund 19 Prozent (52'180 Personen), wobei der Bezirk Liestal mit 25 Prozent deutlich über und der Bezirk Sissach mit 13.5 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Unter den Personen aus Drittstaaten belegen diejenigen aus Serbien und Montenegro den ersten Platz; mit einem Anteil von 10.7 Prozent liegen sie an dritter Stelle aller Migranten/innen.

6.1 Integrationspolitik

Schon 1984 hat der Kanton Basel-Landschaft in seiner Kantonsverfassung den Auftrag zur Integration der ausländischen Bevölkerung verankert. Aber trotz dieses Verfassungsauftrags begann der Kanton erst 1997, sich intensiver mit dem Thema zu beschäftigen und die Stabsstelle Integration bei der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion zu schaffen. Zudem wurden Gelder aus dem Lotteriefonds für Integrationsförderungs-Projekte bewilligt. Bei der Integrationsförderung arbeitet die kantonale Fachstelle Integration, welche seit 2007 der Sicherheitsdirektion angegliedert ist, sehr eng mit dem Kanton Basel-Stadt zusammen. Diese Kooperation wird seit 2004 systematisiert und koordiniert, das heisst, alle Projekte werden gemeinsam geprüft und durch ein gemeinsames Controlling gesteuert (Landrat Kanton Basel- Landschaft 2005).

Am 1. Januar 2008 trat das schlanke, acht Paragraphen umfassende „Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz)“ vom 19. April 2007 in Kraft, ergänzt durch die „Verordnung zum Integrationsgesetz (Integrationsverordnung)“ vom 18. Dezember 2007.

6.2 Integrationsverständnis

Gemäss Art. 1 der Integrationsverordnung wird eine Person im Kanton Basel-Landschaft dann als integriert angesehen, wenn sie:

- a. die schweizerische Rechtsordnung, insbesondere deren Grundwerte, respektiert;
- b. die deutsche Sprache in einem Ausmass beherrscht, dass sie in der Lage ist, selbständig in den Angelegenheiten des täglichen Lebens zu handeln;
- c. sich mit den hiesigen gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen auseinander setzt;
- d. befähigt ist, am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben der Gesellschaft teilzunehmen.

Auf der operativen Ebene, so die durchführende Amtsperson, handle es sich um ein „Fördern und Fordern“. Man fordere eine gewisse Integrationsbereitschaft von den Migranten/innen, was einen zeitlichen und finanziellen Aufwand bedeute. Die Fachstelle finanziert im Durchschnitt pro Jahr über 70 Integrationsprojekte in den Interventionsbereichen „Sprachförderung“, „Soziale Integration“ und „Integration durch Information und Kommunikation“ mit. Mit diesen meist sehr niederschwellig konzipierten Projekten sollen hauptsächlich die bildungsfernen und sozioökonomisch schwächeren Migrantinnen und Migranten gefördert werden. Im Fokus stehen auch Frauen mit Erziehungsverantwortung. Im Sinne eines Empowerments sollen sie in die Lage versetzt werden, ihren Kindern die für eine möglichst chancengleiche Entwicklung in der Gesellschaft erforderliche Unterstützung zu bieten. Gefordert wird, dass die Migrantinnen und Migranten die zur Verfügung stehenden Förderangebote aktiv und eigenverantwortlich nutzen und damit die Grundlage für ihre Teilnahme am

wirtschaftlichen und sozialen Leben schaffen. Das geschehe auch unter dem Gesichtspunkt „Investieren statt Reparieren“. Die Migrant*innen müssten ihren Anteil leisten und die Schweizer*innen sich bewusst machen, dass die Schweiz ein Einwanderungsland ist. Es sei aber nicht so, dass Basel oder die Schweiz ein grosses Ausländerproblem habe.

Der Deutschkurs allein sei noch keine Integration, aber ein wichtiger Schritt. Dass beispielsweise eine türkische Ehefrau sich alleine auf dem Bahnhof zurechtfinden oder sich bei einem Kurs anmelden könne, sei als wichtiger Bestandteil der Integration zu betrachten. Diese Haltung wird auch von den befragten 14 Betroffenen geteilt. So hat ein Grossteil von ihnen das Bedürfnis, sich zu integrieren, und erachtet insbesondere das Erlernen der deutschen Sprache als wichtig. Sprachkenntnisse sind für die Arbeitssuche zentral, helfen Probleme zu lösen und sich zu verständigen. Für eine Mehrheit der interviewten Betroffenen zielt die Integration auf das Zusammenleben ab, und das setze Respekt vor Regeln und anderen Kulturen voraus. Sie halten es für wichtig, sich anzupassen und die hiesige Sprache und die Kultur besser kennen zu lernen. Integration ist aber für viele auch ein abstrakter Begriff, den sie nicht genau verstehen.

6.3 Integrationsvereinbarungen

Zum Zeitpunkt der Datenerfassung lagen 15 abgeschlossene IntV vor, die alle erfüllt worden sind. Diese Stichprobe vermittelt einen Einblick in den bisherigen Umgang mit dem Instrument und gibt Hinweise auf die mit der IntV verfolgten Strategie.

6.3.1 Zielsetzungen und Zweck

Entsprechend der Policy sollen die IntV insbesondere dann zum Einsatz kommen, wenn grosse Integrationsdefizite zu möglichen Wegweisungsgründen führen können. Dadurch haben die IntV einen präventiven Charakter. In diesen Fällen gelten sie als Integrations- und Motivationshilfen „zum Schutz des Ausländers selbst“. Dieser Prozess wird auf der operativen Ebene als eine Art „Gratwanderung“ bezeichnet. Einerseits führe der Druck, den die IntV auf die Migrant*innen macht, dazu, dass sie tun, was von ihnen verlangt wird. Andererseits wolle man aber auch, dass sie Freude daran haben, eine Sprache zu lernen. Bei der Umsetzung von IntV soll also auch die intrinsische Motivation berücksichtigt werden. Die durchführende Amtsperson betrachtet sich als diejenige Instanz, die darauf besteht, dass Deutsch gelernt wird, auch wenn das von den Betroffenen eine gewisse Überwindung erfordere. Andererseits wollten viele vermutlich von sich aus einen Kurs besuchen und würden nun durch die IntV lediglich dazu verpflichtet. Das würde vielleicht die Ernsthaftigkeit noch ein wenig erhöhen. Um den Unterschied zwischen einer konventionellen Ermahnung oder Mahnung und einer IntV zu verdeutlichen, verwendete die interviewte Person das Bild vom halbvollen und halbleeren Glas: Die IntV symbolisiere das halbvolle Glas, denn das Gegenüber (Migrant) erhalte eine reale Chance, und deshalb könne man davon ausgehen, dass er sich verändern und z.B. seine Ausgaben in den Griff bekommen könne. Bei der mit einem halbleeren Glas verglichenen Mahnung würde dagegen den Betroffenen vermittelt, dass das Vertrauen erschöpft sei und die Wegweisung geprüft werde.

6.3.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien

Die Zielgruppen für die IntV sind in der kantonalen Integrationsverordnung unter § 6 Abs. 2 aufgeführt und werden in einem Merkblatt des Amts für Migration weiter konkretisiert (Amt für Migration BL 2008).

Grundsätzlich werden im Kanton Basel-Landschaft nur mit solchen Personen IntV abgeschlossen, die keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben und deren Aufenthaltsstatus somit an Bedingungen geknüpft werden kann, etwa die Aufarbeitung von Integrationsdefiziten. Die fokussierten Zielgruppen entsprechen weitgehend den Bundesvorgaben. Demnach werden hauptsächlich Neuzuziehende aus Drittstaaten im Familiennachzug einbezogen, die in der Schweiz in einem gemeinsamen Haushalt mit dem Ehegatten/der Ehegattin leben, der/die ebenfalls aus einem Drittstaat kommt und bereits über eine Aufenthaltsbewilligung verfügt. Als Zielgruppe der IntV gelten ebenso Kinder zwischen 15 und 19 Jahren im Familiennachzug, die somit nicht mehr in die reguläre Schule eingegliedert werden können. Laut Integrationsverordnung können IntV mit zuziehenden Personen abgeschlossen werden, die „aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse nicht in der Lage sind, selbständig in den Angelegenheiten des täglichen Lebens zu handeln“ (§ 6 Abs. 2 a). Der Integrationsgrad der bereits anwesenden Familienangehörigen wird dabei nicht berücksichtigt, sondern jede Person wird einzeln beurteilt. Beispielsweise werden mit Kindern ab 15 Jahren im Familiennachzug IntV abgeschlossen, auch wenn deren Eltern bereits gut integriert sind.

Neben den Personen im Familiennachzug bilden die bereits anwesenden Personen aus Drittstaaten, „bei denen erhebliche Defizite der Integration [...] vorliegen“, eine weitere Zielgruppe (Integrationsverordnung § 6 Abs. 2 b). Hierzu gehören Personen, die seit längerer Zeit sozialhilfeabhängig sind und Sprachdefizite aufweisen oder die häusliche Gewalt ausüben. Mit diesen Personen schliesst das AFM IntV ab, wenn die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung geprüft werden muss. Die zuweisenden Stellen erachten auch anerkannte Flüchtlinge als potentiell sinnvolle Zielgruppe, denn da sehe man die grössten Integrationsdefizite. Die Gründe hierfür werden darin gesehen, dass man meist zu lange mit Integrationsmassnahmen zugewartet habe, so dass solche Integrationsdefizite, etwa im Falle einer Arbeitsaufnahme, proaktiv angegangen werden müssten²⁶.

Bei den 15 abgeschlossenen IntV stehen Betroffene aus Sri Lanka mit ca. 47 Prozent (7 Personen) an erster Stelle, gefolgt von Asien und Makedonien (je 2 Personen) sowie weiteren 4 Einzelnennungen. Demgegenüber stellen Personen aus Serbien und Montenegro die grösste Gruppe von Drittstaatsangehörigen im Kanton Basel-Landschaft dar (Statistisches Amt Kanton Basel-Landschaft 2008b). Die Geschlechtsverteilung der von der IntV Betroffenen ist im Kanton Basel-Landschaft im Gegensatz zu den anderen Kantonen fast ausgeglichen. 4 Personen befinden sich in der Altersgruppe der 16- bis 20-Jährigen 3 in derjenigen der 26- bis 30-Jährigen. Die restlichen Fälle verteilen sich auf die Altersspanne von 31 bis 59 Jahren. Zur Schulbildung lassen sich leider keine Angaben machen, da keine Daten vorliegen. Ein Drittel der 15 Personen reiste in den Jahren 2008/2009 ein, während die übrigen bereits länger in der Schweiz leben Anfang der Neunziger oder zu Beginn 2000. Hierin dürften sich die unterschiedlichen Zielgruppen widerspiegeln. 60 Prozent gehen einer Erwerbstätigkeit nach, und 40 Prozent sind mit Erziehungsarbeit beschäftigt, wobei sicherlich manche Personen sowohl erwerbstätig sind als auch Erziehungsarbeit leisten. Was den Aufenthaltsstatus anbelangt, besitzen 14 Personen eine B-Bewilligung und eine Person eine L-Bewilligung.

Die Stichprobe der 14 interviewten Betroffenen weist ähnliche Eigenschaften auf wie die Stichprobe zur IntV. Abweichungen sind insbesondere beim Merkmal Geschlecht zu verzeichnen: knapp 2/3 der Befragten waren Frauen.

²⁶ Interview BL, SD.

6.3.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Integrationsmassnahmen nur eine von mehreren ausländerrechtlichen Massnahmen sind, die dem Migrationsamt zur Verfügung stehen. Bereits vor der IntV konnte das Migrationsamt eine Wegweisung erwägen und verfügen. Laut kantonaler Integrationsverordnung (§ 6 Abs. 3 a) können die in der IntV festzuhaltenden Einzelheiten umfassen:

- den Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache: Alphabetisierung, zu erlangendes Referenzniveau A1, A2 oder B1 [...];
- den Erwerb von Kenntnissen über das schweizerische Rechtssystem, über die hiesigen gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen sowie über die grundlegenden Normen und Regeln, deren Befolgung eine unerlässliche Voraussetzung für ein geordnetes Zusammenleben ist [...].

Aufgrund dieser Vorgaben werden bis zum jetzigen Zeitpunkt hauptsächlich Deutsch- und Integrationskurse angeordnet; für eine Umwandlung des Status von F zu B wird das Sprachprofil A1 vorausgesetzt. Die Interviews mit den Betroffenen bestätigen, dass am häufigsten der Besuch eines Deutschkurses vereinbart/verordnet wurde. Um was es bei dieser Massnahme geht, wird von den Betroffenen tendenziell verstanden. Ohne Deutsch zu sprechen, hätte man keine Chance, einen Job zu finden, erklärte eine Person. Eine andere Befragte sagte, zuerst habe sie die IntV gar nicht verstanden, dann sei ihr aber klar geworden, dass sie einen Kurs absolvieren müsse. Um die Massnahmen richtig und konkret zu verstehen, wäre jedoch gemäss der Betroffenen eine Übersetzung notwendig gewesen. Wiederholt werden laut den Betroffenen auch weitere Massnahmen angesprochen; so werde erwartet, dass sie eine Arbeit suchen oder Interesse an der Integration zeigen. Seit Herbst 2009 werden zudem Lernprogramme gegen häusliche Gewalt verordnet. Eine gute Absprache mit der zuständigen Interventionsstelle ist hierbei wichtig; so muss die Gewalt ausübende Person zum Beispiel über genügend Deutschkenntnisse verfügen, damit sie den Kursinhalt auch versteht.

Bei verschuldeten Personen zog man zuerst in Erwägung, IntV abzuschliessen. Aufgrund fehlender Kursangebote und geeigneter Fälle wird diese Personengruppe vom AFM schriftlich ermahnt und gleichzeitig aufgefordert, ihre finanzielle Situation durch eine Schuldenberatungsstelle zu prüfen und – wenn möglich – zu verbessern. Bei Personen, die nahe am Existenzminimum leben, stelle sich grundsätzlich die Frage, was eine IntV ausrichten könne. Von älteren Personen könne man nicht erwarten, dass sie beispielsweise innerhalb von 12 Monaten das Alphabet lernen und das Sprachprofil A1 erreichen, aber man könne fordern, dass sie den Kurs besuchen; dann müsse man weiter schauen.

Bei den interviewten Betroffenen wird deutlich, dass eine langjährige Erwerbstätigkeit in der Schweiz zu Unverständnis gegenüber IntV-Massnahmen führt. Eine Befragte erzählte, sie habe immer am selben Ort gearbeitet und dort immer ihre Muttersprache gesprochen; nun müsse sie Deutsch lernen. Die im Rahmen der IntV erwähnte Ausweisung wird in einem derartigen Fall als Bedrohung wahrgenommen. Tendenziell aber werden die IntV-Massnahmen von den meisten Betroffenen als gewinnbringend und sinnvoll eingeschätzt, auch wenn sie oft als Druck oder Zwang erlebt werden. Die interviewten Anbieter/innen von Sprachkursen meinten dazu, dass die Teilnehmenden mit IntV zum Teil unrealistische Vorstellungen darüber hätten, welches Sprachprofil sie erreichen könnten. Solche Erwartungen hätten mitunter aufgrund der langsamen Lernfortschritte

zu grossen Enttäuschungen geführt. Daraus folgerten die Kursleitenden, dass der Druck auf die Betroffenen zu gross ist und dass auch kleine Lernfortschritte anerkannt werden müssen.²⁷

Die quantitative Analyse zeigt, dass bei 13 Migranten/innen als Grund für die IntV „ungenügende Deutschkenntnisse“ genannt wurde, bei drei von ihnen kam dazu noch „Sozialhilfebezug“ und bei einer Person „Schulden“. Durchgängig wurde aber jeweils nur *eine* Massnahme, und zwar ein Deutschkurs, verordnet.

Der wichtigste Kursanbieter ist der Ausländerdienst Basel-Landschaft ALD (siehe Kapitel 6.3.4). Er bietet im „Kompetenzzentrum für Integrationsfragen“ verschiedene Dienstleistungen an, insbesondere Einstufungstests, eine Vielzahl von Sprach- und Integrationskursen, Beratungen sowie die Vermittlung von interkulturellen Übersetzer/innen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Migration und dem ALD scheint sehr gut zu funktionieren. Es können jedoch auch private Kurse oder solche von anderen Schulen in der Region Basel (ECAP, K5, GGG, Migros Klubschule) besucht werden. Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt verfügen über eine umfassende und klar strukturierte gemeinsame Datenbank mit regionalen Integrationsangeboten. Hier findet man auch Auskunft über weitere Projekte im Bereich Migration, Integration und Rassismus sowie über Fachtagungen und Weiterbildungsmöglichkeiten.²⁸

„Die Nutzerinnen und Nutzer der staatlich geförderten Sprach- und Integrationskurse beteiligen sich“, so § 4 Integrationsgesetz, „unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse angemessen an den Kurskosten“. Die Zumutbarkeit der Kosten wird allerdings in der Praxis nicht überprüft. Lediglich bei Sozialhilfeabhängigkeit werden die Kosten von der Sozialhilfe bereitwillig übernommen. Knapp die Hälfte der Betroffenen monieren, dass sie den Kurs selber bezahlen müssten und dass er teuer sei. Wichtig ist ihnen auch die Beratung durch die Sprachschulen, damit die „Klienten“ nicht unnötige Auslagen für teure Sprachtests zu tragen haben. Falls Kurse belegt werden, die über dem realistisch erwerbbaaren Sprachprofil liegen, müssen ja die Betroffenen „für ihr eigenes Versagen bezahlen“.²⁹

6.3.4 Behördenarrangement und Setting

Im Kanton Basel-Landschaft hat das Amt für Migration (AFM) die Federführung bei der Durchführung von IntV. Das AFM ist in der Sicherheitsdirektion angesiedelt. Ein Vorteil, der aus dieser institutionellen Nähe resultiert, ist der Zugang zu Informationen, denn das AFM verfügt selbst über die Dossiers, in denen das Verhalten der ausländischen Bevölkerung aus Drittstaaten in der Schweiz dokumentiert wird. Bei neu einreisenden Personen wird hier das Dossier erstmals erstellt. und mit Personen, die keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wird automatisch eine IntV abgeschlossen.

Wie bereits erwähnt, werden an den Ausländerdienst Basel-Landschaft (ALD) bewusst alle Aufgaben abgegeben (Outsourcing), die mit der konkreten Erreichung der Ziele zusammenhängen, während das Amt für Migration sich für alle ausländerrechtlichen Belange zuständig sieht.

Die Dossiers der neu zuziehenden Personen liegen dem AFM automatisch vor, hingegen werden die Personen mit Integrationsdefiziten von den Sozialdiensten der Gemeinden und der Polizei dem Amt für Migration gemeldet. Es lädt die betreffenden Personen zu einem Gespräch ein, das spezifisch auf die jeweilige Zielgruppe ausgerichtet ist. So wird beispielsweise auf die mangelnden Sprach-

²⁷ Interview BL, ALD.

²⁸ www.integration-bsbl.ch

²⁹ Interview BL, ALD.

kenntnisse trotz eines langen Aufenthalts in der Schweiz verwiesen. Auch bei neu zugezogenen Migranten/innen äussert das AFM in der Einladung die Vermutung, dass die Deutschkenntnisse der betroffenen Person unzureichend seien. Bei beiden Zielgruppen wird erwähnt, dass es um den Abschluss einer IntV gehen wird und dass die Personen auf dem Amt vorsprechen sollen.

Anlass und Einladung werden von den Betroffenen sehr unterschiedlich, häufig ungenau oder nur teilweise oder gar nicht verstanden. Der Anlass für die IntV wird von den Betroffenen auf „pragmatische Probleme und Anforderungen heruntergebrochen“. So wird der Anlass für eine IntV z.B. auf die anstehende Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder auf eine Information über Deutschkurse zurückgeführt. Ziele wie die, Deutsch zu lernen oder Arbeit zu finden, werden insgesamt als erstrebenswert erachtet. Jedoch verstand nur eine Minderheit der Befragten die IntV als behördliche Hilfestellung, während eine Mehrheit von 2/3 der Betroffenen sie als diffusen Druck, als Bestrafung und als Drohung erlebte.

Im Einladungsschreiben wird ferner darum gebeten, sich von einer „deutsch sprechenden Person“ begleiten zu lassen. Bei den Neuzugezogenen wird die ungefähre Gesprächsdauer auf 30-45 Minuten geschätzt; bei den schon länger Anwesenden liegen hierzu keine Angaben vor. Im Rahmen eines persönlichen Gesprächs werden die Inhalte der IntV erklärt. Ferner werden, soweit möglich, die individuellen Integrationsdefizite abgeklärt sowie Kursangebote erläutert. Die IntV enthält die festgelegten Ziele und wird in der Regel noch vor Ort unterschrieben.

Die Interviews mit den Betroffenen zeigen deutlich, dass die Gespräche zur IntV eine Vielfalt von Kommunikationsproblemen in sich bergen – auch dann, wenn gedolmetscht wird. Zwar bringen die meisten Betroffenen Angehörige oder Freunde als Übersetzer mit, doch sprechen diese Personen teilweise auch nur gebrochen Deutsch und geben viele Inhalte nicht oder nur ungenau wieder. Selbst dann, wenn sie sich gut auf Deutsch verständigen können, werden Inhalte nicht immer richtig verstanden. Die Betroffenen werden entsprechend schlecht oder unvollständig informiert – z.B. über das Risiko einer Ausweisung. Insgesamt erlebt die Mehrheit der Betroffenen das Gespräch als inhaltlich zu undurchsichtig und zu wenig verständlich.

6.3.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)

Es gibt einen einfachen und klaren Prozessablauf, insbesondere was die Erfassung der Fälle betrifft. Dieser Ablauf ist jedoch nur intern vorhanden und nicht wie in anderen Kantonen Bestandteil eines ausführlichen Konzeptes. Generell ist „alles hier im Haus und deshalb relativ einfach“. Daher scheint auch die Auswahl der Zielgruppe relativ unproblematisch zu erfolgen. Diese Tatsache wird auch im Interview mit der durchführenden Amtsperson sehr positiv hervorgehoben.

Im Rahmen der Verlängerung der B-Bewilligung füllen die Gemeinden, die Sozialdienste und die Polizeistellen die Führungsberichte aus und schicken sie dem AFM; das AFM kontrolliert zudem intern, ob die entsprechende Person über Betreibungen und/oder Verlustscheine verfügt. Erst nach Erhalt sämtlicher Unterlagen wird geprüft, ob Integrationsdefizite bestehen. Jedes neu einreisende Familienmitglied wird einzeln beurteilt. Als Muster-IntV, die gleichzeitig als Leitfaden für das IntV-Gespräch gilt, wurde die Vorlage des Bundes weitgehend übernommen.

Die Angemessenheit der konkreten Massnahme wird von den Betroffenen unterschiedlich beurteilt. Dabei richtet sich die Kritik weniger gegen die spezifischen Inhalte, sondern vielmehr gegen den Pflichtcharakter der Massnahme. Dadurch wird offenbar bei den Betroffenen ein hoher Druck verursacht oder Unverständnis ausgelöst, selbst wenn sie eine hohe Motivation mitbringen, Deutsch zu lernen. Grundsätzlich werden jedoch die Unterstützung bei der Arbeitssuche und die Informationen über das Leben in der Schweiz geschätzt.

Das Controlling funktioniert so, dass auf dem Aktendeckel der Vermerk über die IntV gemacht wird und dass bei der nächsten Bewilligungsverlängerung die Bestätigung über den Kursbesuch vorliegen muss. Ob es dabei einen detaillierten Bericht des Kursanbieters gibt, kommt laut AFM auf die Lehrperson an. Die Nichteinhaltung einer IntV wäre alleine sicher kein Grund für eine Wegweisung, die nach AuG verhältnismässig sein muss; daher sind auch andere Faktoren zu berücksichtigen. Bei der Nichteinhaltung einer Massnahme würde sicher nachgefragt (z.B. bei der Sprachschule), welche Gründe dafür vorliegen. Möglicherweise gebe es dann eine zweite IntV. Diese Situation sei bisher jedoch noch nie eingetreten.

Zur allfälligen Verbesserung des Controllings des gesamten Projekts der IntV wird man nach Auswertung der Evaluationsergebnisse die Abläufe, Strukturen und Inhalte gegebenenfalls anpassen und verbessern.

Das AFM unterstützt die ausländischen Personen bei der Wahl geeigneter Sprachkurse durch Flyer. Sofern die Sprache durch Privatunterricht gelernt wird, muss das erlernte Sprachprofil - falls es in der IntV vereinbart wurde – durch einen offiziellen Test nachgewiesen werden. Für die Betroffenen ist dagegen unklar, ob zur Anerkennung der Leistungen durch das Amt das Kurszertifikat reicht oder ob Kenntnisse der deutschen Sprache konkret nachgewiesen werden müssen. Die Konsequenzen bei einer Nichteinhaltung der Frist sowie bei einer verspäteten Massnahmenerfüllung sind nicht klar. So meinte eine Betroffene, dass die Massnahme zwar verpflichtend sei, die Konsequenzen aber unklar blieben. Ferner wird kritisiert, dass keine Verhandlungsmöglichkeiten zwischen Betroffenen und Amt bestünden. Das wird als unfair empfunden. Vor allem von Betroffenen, die erwerbstätig sind und/oder familiäre Verantwortung wahrnehmen müssen, wird die Erfüllung der Massnahme als eine hohe Belastung erlebt, der bei der IntV nicht genügend Rechnung getragen werde.

Die Sprachschulen betonen die Wichtigkeit der Beratung, da einige Betroffene den Inhalt der IntV nicht genügend verstanden hätten. Auch der Informationsaustausch zwischen Sprachschule und dem AFM ist für sie grundlegend, damit zum Beispiel entschuld bare Gründe für das Fernbleiben vom Kurs (etwa psychische Probleme) bei der Beurteilung der Erfüllung der IntV mitberücksichtigt werden können. Die Sprachschulen nehmen den Druck, der auf den Teilnehmenden mit IntV lastet, als erheblich wahr.

Die zuweisenden Stellen halten aufgrund ihrer bisherigen Erfahrungen mit Leistungskürzungen und ähnlichen Druckmitteln positive Anreize für wirkungsvoller als Sanktionen.³⁰ Grundsätzlich gehe es um die stufenweise Verbesserung der Lebensführung und der Integration der Betroffenen, was durch Verbindlichkeit, enge Begleitung und realistische Ziele in kleinen Schritten umgesetzt werden müsse.

6.3.6 Gesprächsführung

Der persönliche Kontakt im Gespräch wird als grosser Vorteil der IntV gesehen; man gewinne so Einblick und könne sich tatsächlich ein Bild machen. Der Amtsperson ist eine gute Verständigung mit ihrem Gegenüber ein wichtiges Anliegen. So wird die IntV Satz für Satz gemeinsam gelesen und (in der Regel von Familienangehörigen oder Bekannten) übersetzt. Dabei wird betont, dass das Erlernen der deutschen Sprache wichtig sei; am Schluss wird darauf hingewiesen, dass bei einer Nichterfüllung der IntV die Wegweisung geprüft werden könne. Die Amtsperson versteht ihre Strategie der Gesprächsführung zunächst als fördernde, wohlwollende Hilfestellung. Es gehe darum, „das grosse Wort“ Integration zu verstehen, und dazu müsse es in kleine Brocken heruntergebro-

³⁰ Interview BL, SD.

chen werden. Den Betroffenen wird erläutert und signalisiert, dass das Amt nur für „ihr Gutes“ da sei. In einem zweiten Schritt wird allerdings klar gemacht, dass es auch einen *Anspruch* des Kantons auf Integration gibt. Für den Fall, dass die vereinbarten Ziele abgelehnt würden, müsse deutlich gemacht werden, dass der Kanton über Druck- und Sanktionsmittel verfügt und beispielsweise eine Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung ablehnen kann. Bei Personen, die verurteilt wurden oder häusliche Gewalt ausüben, ist man streng, aber auch dann wird die gesamte Situation der Betroffenen berücksichtigt, z.B. ob sie Kinder haben.

Bei einer Mehrheit der Betroffenen überwiegt die Befürchtung, dass Sanktionen gegen sie verhängt werden könnten. In solchen Fällen wird das Gespräch tendenziell als Zwang oder Unterdrückung erlebt, auch wenn es teilweise als Hilfestellung wahrgenommen wird und Informationen seitens der Behörde/Amtsperson geschätzt werden. Wie verbindlich die Massnahme/IntV ist, wird den Betroffenen oft nicht klar. Überwiegend verstehen sie die Massnahmen als verpflichtend. Das scheint teilweise Druck zu verursachen, der jedoch diffus bleibt, da sie die Konsequenzen nur schwer abschätzen können. Manche gehen aber davon aus, dass die Massnahme freiwillig ist. Ein Grossteil der Betroffenen meint, im Gespräch sei das Risiko einer Ausweisung oder einer Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung nicht oder nicht klar genug benannt worden. Unklar bleibt insbesondere, inwiefern für sie ein konkretes persönliches Risiko besteht, falls sie die Massnahmen nicht oder nur teilweise erfüllen.

Dadurch, dass die durchführende Amtsperson ihr Gegenüber einerseits zu einem Deutschkurs motiviert und andererseits mit einer Wegweisung droht, falls der Kurs nicht besucht wird, wird in diesem Gesprächssetting die Hilfestellung an Druckausübung gekoppelt. Hier löst das Prinzip des „Förderns und Forderns“ offensichtlich einen Konflikt aus, dessen Spannung es in der Gesprächssituation auszuhalten gilt. Möglicherweise resultiert dieser spürbare Konflikt zum Teil auch aus Zweifeln der Amtsperson selbst an der Adäquatheit der vorgeschriebenen Massnahme. Beispielsweise kann der Besuch eines Kurses für Analphabeten oder für Personen, die nur wenige Jahre die Schule besucht haben oder das Lernen nicht gewohnt sind, eine grosse Herausforderung sein.

Die teilnehmende Beobachtung ergab folgende Charakterisierung der Gesprächsführung: In erster Linie klärte und informierte die durchführende Amtsperson, in zweiter Linie fragte sie nach und fixierte und in dritter Linie forderte sie die Betroffenen zu Integrationsbemühungen auf und empfahl ihnen Angebote und Massnahmen. Motivierende Momente sowie anerkennende oder beziehungs-aufbauende Elemente konnten im Verhältnis zu den anderen Kantonen nur selten festgestellt werden, während druckerzeugende, überprüfende und anklagend konfrontative Interventionen häufiger waren. Auf der anderen Seite reagierten die Betroffenen überwiegend kompetent, erklärten ihre Situation, rechtfertigten sich auch und lieferten Tatsachen. Teils verhielten sie sich „entgegenkommend“, teils „wachsam“ bis hin zu „defensiv ausweichend“ und „konfrontativ verweigernd“. Das die ganze Bandbreite von Verhaltensweisen beobachtet werden konnte, mag an der breiten Definition der Zielgruppen im Kanton Basel-Landschaft liegen (Neuzuzüger/innen aus Drittstaaten ebenso wie schon länger anwesende Personen mit Integrationsdefiziten).

6.3.7 Wirkung

(Antizipierte) Wirkung auf die Betroffenen

Mehrheitlich erlebt die Amtsperson die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner als sehr freundlich, kooperativ und verständnisvoll. Im Gespräch wird betont, wie wichtig Integration ist. Dabei werden Massnahmen erklärt und aufgezeigt, wie Ziele erreicht werden können.

Die Massnahmen werden bei dieser Gruppe tendenziell als „hilfreicher Druck“ erlebt, denn das Erlernen der hiesigen Sprache scheint den Betroffenen wichtig und sinnvoll zu sein. Deutschkurse helfen, sich im Alltag besser verständigen zu können. Die Sprache zu erlernen wird mehrheitlich als Gewinn erachtet. In diesem Sinne wird die IntV – oder vielmehr die Forderung, die deutsche Sprache zu lernen – von den Betroffenen als integrationsfördernd eingeschätzt. Wiederholt wird der Gewinn aber auch in Frage gestellt, die IntV bringe nur wenig, die Deutschkenntnisse nähmen nur langsam zu, am Arbeitsplatz werde nicht/kaum Deutsch gesprochen und es sei deshalb nicht notwendig. Auch der Kontakt zu Schweizern habe sich nicht verbessert.

Die Amtsperson berichtete, es sei auch schon vorgekommen, dass das vermeintlich zustimmende Nicken der Gesprächspartner während des Gesprächs nur aus Anstand und Respekt erfolgt sei, wie sich nachträglich zufällig herausgestellt habe. Man könne in solchen Fällen von einer Art vorge-täuschter Kooperationsbereitschaft sprechen, so dass die Akzeptanz für die Vereinbarung in Frage gestellt sei. Dieses Verhalten der Betroffenen lässt sich als defensiver Umgang mit Druck deuten. Letztlich scheinen die Migranten/innen die IntV als einseitige Verpflichtung zu empfinden – was auch aus den Betroffeneninterviews deutlich wird. Die IntV erscheint hier nicht als Resultat einer gleichberechtigten und einvernehmlichen Diskussion. So geht die durchführende Amtsperson auch davon aus, dass die Betroffenen verstehen, dass es im Extremfall zu einer Wegweisung kommen kann. Allerdings gehe aus dem Gespräch hervor, dass das in der Realität kaum zu befürchten ist. Es handle sich um eine Androhung, die motivieren soll.

Obwohl der Kanton Basel-Landschaft mittels einfachen, aber klaren Verfahrensabläufen eine Strategie des „gleichzeitigen Förderns und Forderns“ verfolgt, kann die festgestellte Diffusität und Ambivalenz sowohl für die Betroffenen als auch für die Amtspersonen herausfordernd oder sogar belastend wirken.

Wirkung nach innen in Bezug auf die eigene Arbeit, die eigene Stelle

Als Erfolg sieht es die durchführende Amtsperson an, wenn sich die innere Einstellung der Betroffenen dahingehend ändert, dass sie den persönlichen Gewinn erkennen, der im Erlernen der Landessprache liegt. In diesem Sinn sei die Vereinbarung gescheitert, wenn die Massnahme nicht eingehalten wird.

Wirkung nach aussen

Die durchführende Amtsperson meinte, dass die Erwartungen an die IntV zu hoch seien. Die IntV stelle ein Instrument unter vielen dar. Die Medien proklamierten zum Teil die IntV als Allheilmittel für alle möglichen Probleme, was aber gefährlich sei. Ein inflationärer Gebrauch könnte zukünftig die Wirkung der IntV herabsetzen, da dadurch die Verbindlichkeit und Ernsthaftigkeit der IntV abgeschwächt würde.

6.3.8 Aufwand und Nutzen

Im Rahmen einer Vollzeitstelle beschäftigt sich eine Person an einem Tag pro Woche (20 Stellenprozente) mit den IntV. Es steht allerdings zur Diskussion, die Stellenprozente zu erhöhen, um so die Ausarbeitung eines erweiterten Konzeptes zu ermöglichen, welches die Einführung von Erstinformationen (flächendeckende Begrüssungsgespräche) für alle Neuzuziehenden im Kanton Basel-Landschaft vorsieht. Finanziert werden die IntV indirekt aus öffentlichen Mitteln, über das AFM.

6.3.9 Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen

In den Gemeinden spielt der jeweilige Sozialdienst eine wichtige Rolle, denn hier können die betroffenen Personen bezüglich Deutschkenntnissen und Motivation persönlich eingeschätzt werden. Da diese Einschätzung auf kantonaler Ebene oftmals nicht möglich ist, sind die Sozialdienste der Gemeinden wichtige Ansprechpartner für das AFM.

Generell hat sich laut dem AFM mit den unterschiedlichen Partnern (ALD, Gemeinden, Polizei und Sozialdienste) eine gute Zusammenarbeit eingespielt, die mittlerweile selbstverständlich geworden ist. Auch der Informationsfluss untereinander funktioniert gut. Relativ neu ist die Zusammenarbeit mit der Interventionsstelle für häusliche Gewalt. Mit dem Kanton Basel-Stadt besteht seit vielen Jahren und in den verschiedensten Bereichen eine sehr enge Zusammenarbeit. Diese interkantonale enge Kooperation ist sogar im Integrationsgesetz verankert.

Im Gegensatz zur Wahrnehmung der durchführenden Amtsperson beklagen die zuweisenden Stellen, dass es wenig Austausch und Rücksprachen mit dem AFM gebe und dass unklar sei, von wem die Initiative ausgehen soll. Zudem bestünden Überschneidungen bei den Integrationsmassnahmen der Gemeinden und dem AFM, so dass klare Absprachen notwendig seien. Die Schwierigkeiten beim Informationsaustausch hängen zum Teil auch mit dem Datenschutz zusammen (z.B. bei sensiblen Daten der Sozialdienste). Gewünscht wird ein Case Management für fürsorgeabhängige Betroffene.³¹

7 Policy und Umsetzung im Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt zählte Ende 2008 rund 189'000 Einwohnerinnen und Einwohner.³² Der Ausländeranteil beträgt 31.9 Prozent und ist somit im nationalen Vergleich nach Genf der zweithöchste. Innerhalb des Kantons variiert dieser Wert stark: Während er in der Gemeinde Riehen 18.6 Prozent beträgt, liegt er im Rosental-Quartier der Stadt Basel bei knapp 54 Prozent. Die türkischen Staatsangehörigen stellen mit einem Anteil von 11.6 Prozent die grösste Migranten/innengruppe aus Drittstaaten (Statistisches Amt Basel-Stadt).³³

7.1 Integrationspolitik

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat das Thema Integration bereits in den 90er Jahren als wichtige kantonale Aufgabe definiert und deshalb in das Regierungsprogramm 1997-2001 aufgenommen, um so dem Bedarf an Integrationsmassnahmen und einer koordinierten Politik gerecht zu werden. Basierend auf dem „Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt“, welches im Jahr 1999 erschien, kam es zu einer Abkehr vom Defizitär- hin zum Potenzialansatz. Am 1. Januar 2008 trat das kantonale Integrationsgesetz in Basel-Stadt in Kraft.

Das Leitbild, an dem sich die kantonale Integrationspolitik seither ausrichtet, enthält die folgenden drei Leitideen (Regierungsrat Basel-Stadt 1999):

1. Das Fundament, auf dem die zukünftige Integrationspolitik aufbaut, wird von dem *vorhandenen Potential*, also den Errungenschaften, Erfahrungen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Beteiligten gebildet.
2. Integration wird als *gesamtgesellschaftliches* und *gesamtstädtisches Anliegen* verstanden, d.h. die Gesamtheit aller Gesellschaftsmitglieder – seien sie Einheimische oder Zugezogene – rückt ins Blickfeld der Beobachtungen und Bemühungen.
3. Die erwünschte Tiefe und Verbindlichkeit erlangt eine Integrationspolitik, wenn ein *bewusster und sorgsamer Umgang mit Differenz* garantiert ist. Weder dürfen soziale oder strukturell bedingte Probleme oberflächlich kulturalisiert und ethnisiert noch dürfen geschlechterspezifische Aspekte ignoriert oder neutralisiert werden.

Die durchführende Amtsperson hebt hervor, dass es mit dem Gesetz jetzt einen Rahmen gebe, der festlegt, was unter Integration zu verstehen ist und wer welche Aufgaben hat. Hier würden die öffentlichen Interessen nun erstmals definiert, so dass die genannten Kriterien, die Einhaltung der Rechtsordnung, Lernen der Landessprache, wirtschaftliche Integration und Teilnahme an Bildung gegenüber den privaten Interessen abgewogen werden können. Diese Kriterien werden bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Massnahme berücksichtigt. Liegen z.B. Verlust- und Betreuungsscheine vor, so wird ein wirtschaftliches Integrationsdefizit identifiziert, und wenn jemand

³² Die trinationale Agglomeration von Basel-Stadt hingegen zählt rund 730'000 Personen.

³³ Die Personengruppe aus dem ehemaligen Jugoslawien macht einen Anteil von über 15 Prozent aus und ist im Gesamtvergleich aller ausländischen Bevölkerungsgruppen die zweitgrösste. Dieser Prozentsatz teilt sich jedoch in acht verschiedene Staatsangehörigkeiten auf: Kroatien, Slowenien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, Mazedonien, und Kosovo.

behauptet, er könne nicht lernen, dann sei einfach der Wille nicht da, sich zu integrieren; die Angebote seien so niederschwellig, dass man eine Ablehnung so interpretieren müsse. Man sei zwar früher schon ähnlich verfahren, aber die Lage sei jetzt klar definiert. Eine durchführende Amtsperson skizzierte Integration als komplexes Geschehen und meinte, dass sehr viel dazu gehöre, ob sich jemand integriert und respektiert fühle. Dazu gehöre beispielsweise, engagiert zu sein, zu wissen, wo es was gibt usw.; es bedeute, sich an die gültigen Normen zu halten, also bei der Schulpflicht auch Schwimmen, Turnen, Lager, das Schulprogramm mitzumachen oder die Gleichberechtigung von Mann und Frau zu berücksichtigen.

Dass mit einem sehr breiten, komplexen, vielleicht auch uneinheitlichen und daher inhaltlich wohl wenig konturierten Begriff der Integration operiert wird, zeigt sich bei den Betroffenen eher als Problem: Den Betroffenen fällt es schwer, den Begriff der Integration und die damit einhergehende Zielsetzung zu formulieren. Das zeigt sich u. a. auch darin, dass die Betroffenen die Zielsetzung der IntV nur sehr unklar benennen können. Zum einen dürfte dies mit sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten im Interviewgespräch zusammenhängen (ungenügende Deutschkenntnisse). Zum anderen aber zeigt sich in den Aussagen der Betroffenen, dass der Begriff der Integration in öffentlich-politischen und behördlichen Äusserungen auf abstrakte und inhaltlich nur ungenügend präzierte Weise verwendet wird. Integration bedeutet unter anderem, zu arbeiten oder nicht kriminell zu sein. Unter Integration wird auch verstanden, nicht von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Integration bedeute ferner, dass man eine Sprache lerne. Ausländer sollten unbedingt einen Deutschkurs besuchen. Es sei gut, wenn man zum Arzt gehe oder zur Polizei und man keinen Übersetzer brauche. Für die Integration sei die Sprache sehr wichtig. Auch müsse man wissen, wie das Land „funktioniert“. Weiter fällt auf, dass das Integrationsverständnis von den interviewten Betroffenen in erster Linie durch Integrationsdefizite und die damit verbundenen Probleme definiert wird.

7.2 Integrationsvereinbarungen

Die gesetzliche Grundlage für die IntV bildet im Kanton Basel-Stadt das „Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung (Integrationsgesetz)“ vom 18. April 2007. Es in der dazugehörigen Integrationsverordnung vom 18. Dezember 2007 konkretisiert. § 5 Abs. 2 des Integrationsgesetzes ist für die IntV relevant: „Die Erteilung und die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung kann zur Erreichung der Integrationsziele mit der Auflage verbunden werden, dass ein Sprach- oder Integrationskurs mit ernsthaftem Engagement absolviert wird. Dies gilt auch für Bewilligungsverfahren im Rahmen des Familiennachzuges. Die Einzelheiten zum Kursbesuch werden in einer Integrationsvereinbarung festgehalten.“³⁴ Zu beachten ist, dass im Gegensatz zum AuG nicht der Terminus *Bedingung* benutzt wird, sondern von einer *Auflage* gesprochen wird.

Die Integrationsverordnung führt in § 7 näher aus, mit welchen Migrant*innen IntV abgeschlossen werden können und welche Massnahmen in der IntV festgehalten werden können. Eine durchführende Amtsperson machte deutlich, dass IntV als eine letzte Chance gelten, im Einvernehmen eine Lösung zu finden.

Bei den Betroffenen wird diese duale Strategie eines „einvernehmlichen Drucks“ ambivalent aufgefasst. Zum Teil sehen sie Integrationsmassnahmen als Hilfe für Ausländer und als gute Idee, zum Teil

³⁴ §5 Abs 2 Integrationsgesetz.

aber auch negativ als Erhöhung des Drucks, was gemäss den Betroffenen zu einer (weiteren) Zuspitzung der persönlichen Situation beitrage.

In den Fällen, in denen eine IntV abgeschlossen wird, werden die festgestellten Integrationsdefizite von der kantonalen Behörde als so schwerwiegend betrachtet, dass die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder die Änderung des Aufenthaltsstatus an die Einhaltung der formulierten Ziele (Massnahmen) gekoppelt wird. Dabei ist die IntV keine Verfügung, sondern eine Auflage zur Erteilung der Bewilligung – die wiederum im juristischen Sinne eine Verfügung darstellt. Dabei wird betont, dass die Nichterfüllung einer Massnahme für sich alleine nie ein Grund zur Wegweisung wäre. Es müsse noch ein Widerrufungsgrund wie Schulden, Sozialhilfe oder Straffälligkeit dazu kommen. Bevor eine Wegweisung verfügt werden könne, müsse ohnedies zunächst eine Verwarnung ausgesprochen werden; danach könne ein rechtliches Gehör erfolgen und dann die Wegweisung. An anderer Stelle im Gespräch erwähnte die Amtsperson, dass es sich bei der IntV juristisch um eine „verbindliche Vereinbarung“ handle.

7.2.1 Zielsetzungen und Zweck

Auf konzeptioneller Ebene sind konkrete Ausführungen zur Durchführung des Pilotprojekts zu finden. Als Ziel wird in der Projektbeschreibung zum „Pilotprojekt zur Einführung der Integrationsvereinbarung in Basel-Stadt“ (Integration Basel 2008a) vom Februar 2008 genannt, dass mit den individuell angepassten Fördermassnahmen eine rasche Integration ermöglicht und bestehende Schwierigkeiten mit unterstützenden Massnahmen aufgefangen und behoben werden sollen. Das heisst, dass die Erreichung der in IntV festgelegten Ziele eine gezielte individuelle Verbesserung der Chancengleichheit zur Folge haben soll. Diese Zielsetzungen werden von den Betroffenen aber meist nicht so verstanden; was mit den Massnahmen beabsichtigt wird, bleibt unklar. Eine Betroffene meinte, dass es darum gehe, Druck auszuüben. Sie sei jedoch krank und habe keinen Partner, der sie finanziell unterstützen könne. Folglich habe sie etliche Probleme. Den Betroffenen scheint insgesamt nicht klar zu sein, weshalb sie zur IntV eingeladen/aufgeboten wurden. Sie vergleichen sich zum Teil mit Freunden und Bekannten, die in einer ähnlichen Situation sind, jedoch keine IntV abschliessen mussten oder über einen besseren Aufenthaltsstatus (Bewilligung) verfügen. Sie scheinen die behördliche Festlegung des Aufenthaltsstatus nicht nachvollziehen zu können. In dieser Hinsicht gibt es offenbar Missverständnisse oder Informationsdefizite, die frustrieren und einer Motivierung der Betroffenen eher abträglich sind.

Eine andere durchführende Amtsperson meinte, es gehe um die reelle Umsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ und um die Klärung der Frage, was das Instrument IntV diesbezüglich leiste. Die IntV soll aber nur dann zum Zuge kommen, wenn die internen Sanktionsmöglichkeiten der Sozialhilfe, der Arbeitslosenkasse oder der Schulen nicht mehr „fruchten würden“. Jedoch wird von behördlicher Seite immer wieder hervorgehoben, dass es sich bei der IntV um kein Masseninstrument handle, sondern um eines, das im ausgewählten Einzelfall sinnvoll sei. Und dort sei es effizient. wobei die Effizienz jedoch nicht weiter erläutert und begründet wird. Das Pilotprojekt der IntV soll „sorgfältig, individuell und zielgerichtet“ in den kantonalen Regelstrukturen angewendet werden (Integration Basel 2008a) und die bisherigen Angebote und Instrumente der Integrationsförderung ergänzen. Konkret bedeutet das, dass die bis anhin angewendeten ausländerrechtlichen *Auflagen*, mit denen Migrantinnen und Migranten mit erheblichen Integrationsdefiziten zu Kursbesuchen oder anderen Massnahmen verpflichtet werden konnten, durch die IntV spezifiziert werden und so deren Fördercharakter stärker betont werden soll (Integration Basel 2008b). Die IntV gilt also als Integrations- und Motivationshilfe für Personen, die es bis anhin nicht geschafft haben, sich zu integrieren – was, wie erwähnt, von den Betroffenen so nicht wahrgenommen wird. Sie sollen durch

klares Aufzeigen der Konsequenzen und „mit ein wenig sanftem Druck“ dazu gebracht werden, schneller zu handeln.³⁵ Das fristgerechte Erreichen oder Nichterreichen der in der IntV vermerkten Ziele kann beim Entscheid über die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder die Erteilung der Niederlassungsbewilligung berücksichtigt werden. Die betroffenen Personen müssen demnach bei Nichterfüllung der vereinbarten Ziele mit rechtlichen Konsequenzen rechnen, die vom Migrationsamt überprüft und allenfalls angeordnet werden (Integration Basel 2008a).

7.2.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien

Im Kanton Basel-Stadt werden IntV grundsätzlich nur mit bereits länger anwesenden volljährigen Personen aus Drittstaaten abgeschlossen, die aufgrund von Integrationsdefiziten „auf irgendeine Art negativ auffallen“.³⁶ Neu zugezogene Personen werden nicht einbezogen, da man in Basel-Stadt der Ansicht ist, dass nicht jeder von vornherein Hilfe bei seiner Integration braucht. Neuzuziehende, die aus einem nicht-deutschsprachigen Land kommen, werden mit einem persönlichen Brief dazu eingeladen, Sprachkurse zu besuchen. So will man die neu zugezogenen Personen von Anfang an ansprechen, sie motivieren und ihnen dadurch die Chance geben, sich aus eigenem Antrieb zu integrieren. Laut der Fachstelle Integration Basel würde man so „riesige Erfolge“ erzielen.³⁷ Woran das gemessen wird und worin diese Erfolge bestehen, wird allerdings nicht deutlich.

Gemäss Fachstelle könnte man sich auch vorstellen, mit Angehörigen aus EU-/EFTA-Staaten IntV abzuschliessen. Zu Beginn der Pilotphase habe man das teilweise auch angedacht. Seit die Vereinbarungen nur noch vom Migrationsamt durchgeführt werden, wurde davon allerdings definitiv abgesehen.³⁸ Mit den religiösen Betreuungspersonen werden ebenfalls Vereinbarungen abgeschlossen.

Es stellt sich die Frage, aufgrund welcher Kriterien IntV abgeschlossen werden und was „auf irgendeine Art negativ auffallen“ bedeutet. Laut § 7 Abs. 1 Integrationsverordnung kann das Sicherheitsdepartement mit einem Migranten oder einer Migrantin eine IntV abschliessen, falls er/sie

- a) nicht in der Lage ist, für sich oder ihre bzw. seine Angehörige selbständig in den Angelegenheiten des täglichen Lebens zu handeln,
- b) Integrationsdefizite aufweist oder
- c) spezifischer Fördermassnahmen bedarf.

Konkret gelten als Integrationsdefizite mangelhafte Sprachkenntnisse oder Analphabetismus, soziale Isolation, das Nichtrespektieren der schweizerischen Rechtsordnung sowie der Grundwerte, der gesetzlichen Pflichten (Gesetzesübertretungen, Gewalttätigkeit, Schulden), keine Erwerbstätigkeit, Sozialhilfebezug, Nichtwahrnehmen der Erziehungspflicht zum Nachteil des Kindeswohles (Vernachlässigung der Obhut, mangelnde Gesundheitsvorsorge, Nichterscheinen von Eltern an Elternabenden trotz Aufforderung) sowie das Nichtwahrnehmen des Schutzes und der Förderung von Jugendlichen. Gemäss Projektbeschreibung sollen die IntV vor allem dann angewendet werden, wenn eine Person in mehreren Bereichen erhebliche Integrationsdefizite aufweist (Integration Basel 2008a).

³⁵ Interview BS.

³⁶ Interview BS.

³⁷ Interview BS.

³⁸ Interview BS.

Dabei wird laut der interviewten Amtsperson kein systematisches Screening derjenigen durchgeführt, die bisher durch die Netze gefallen sind, sondern es werden eher unsystematisch diejenigen herausgegriffen, die „an die Oberfläche gespült“ wurden. In diesen Einzelfällen sei das Instrument IntV effizient, und es sei auch klar für solche Fälle ausgelegt. Dabei handle es sich aber nicht um Kriminelle, die die Schweiz verlassen müssen. Die meisten, die unter die definierten Kriterien fallen, kämen vom Balkan und aus der Türkei. Eine andere durchführende Amtsperson bemerkte, dass die Zielgruppe vor allem Personen vor der Pensionierung und solche mit gesundheitlichen Problemen umfasst, und dass man dann gemeinsam mit der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenhilfe prüft, ob noch sinnvolle Schritte möglich wären.

Eine interviewte Person aus der Sozialhilfe Basel-Stadt meinte dazu, dass es keine Absprachen bezüglich der Betroffenen gebe, da sie aufgrund des Datenschutzes gar nicht möglich seien. In der Regel würden aber Deutschkurse finanziert, wenn das im Rahmen der Sozialhilfe vertretbar sei.³⁹

In die statistische Auswertung wurden für Basel Stadt 41 IntV einbezogen.⁴⁰ Sie machen einen Anteil von 17 Prozent an allen kantonsübergreifend erhobenen Fällen aus. Die Hauptgruppen der Betroffenen bilden türkische Staatsangehörige mit 37.5 Prozent, gefolgt von Asiatinnen und Asiaten mit 17.5 Prozent und Personen aus Serbien/Montenegro mit 12.5 Prozent. Auch in der offiziellen Statistik des statistischen Amtes sind türkische Staatsangehörige als stärkste Gruppe aus Drittstaaten vertreten. Dabei sind etwas über 60 Prozent der gesamten Basler Stichprobe weiblichen Geschlechts. Entsprechend der definierten Zielgruppe sind 25 Prozent in der Altersgruppe der 46- bis 58-Jährigen und je ein weiteres Viertel in der Gruppe der 41- bis 45-Jährigen sowie der 36- bis 40-Jährigen. Die Betroffenen sind im Durchschnitt also deutlich älter als die der anderen Kantone. Dabei liegt auch der Anteil der Geschiedenen in Basel mit 17.5 Prozent im Vergleich zu den anderen Kantonen mit Abstand am höchsten. Auch das dürfte ein Merkmal der Zielgruppe sein. Das Bildungsniveau ist eher niedrig: mit über 25 Prozent bringen die Betroffenen nur bis zu vier Jahre Schulbildung und 41 Prozent bis zu sieben Jahre Schulbildung mit. Auch die Verteilung des Einreisezeitpunkts in die Schweiz spiegelt die Charakteristika dieser Stichprobe wieder: die meisten Betroffenen reisten Anfang bis Mitte der 90er Jahre ein. Beim Aufenthaltsstatus überwiegen B-Bewilligungen mit 80 Prozent; 14 Prozent (5 Personen) haben eine C-Bewilligung und je eine Person eine F und eine L-Bewilligung. Zu den Einreisegründen liegen Daten von 36 Personen vor; 21 von ihnen sind im Familiennachzug eingereist, 3 ursprünglich aus Asylgründen und 2 Personen als religiöse Betreuungspersonen. Nur etwa 50 Prozent der Stichprobe sind erwerbstätig und etwas über 70 Prozent geben an, Erziehungsarbeit zu leisten. Das ist im Vergleich zu den anderen Kantonen der höchste Wert. Als Gründe für Massnahmen werden in Basel-Stadt entsprechend der Ausrichtung auf Betroffene mit mehrfachen sozialen Belastungen bei knapp 70 Prozent mehrere Gründe für eine Massnahme genannt. Bei knapp 60 Prozent waren mangelnde Deutschkenntnisse einer der Gründe, bei 17 Prozent Analphabetismus, bei 70 Prozent (ausserdem) Sozialhilfebezug. Ca. 35 Prozent der Betroffenen weisen Schulden auf. Andere Gründe, wie Straffälligkeit oder fehlende Kenntnisse der Institutionen, sind eher selten.

Die Stichprobe der 9 interviewten Betroffenen entspricht weitestgehend den erhobenen statistischen Daten zur IntV Kanton Basel-Stadt.

³⁹ Interview BS, Sozialhilfe.

⁴⁰ Insgesamt hatte Basel im Erhebungszeitraum 71 IntV abgeschlossen. Davon wurden aber nur 41 in die Analyse einbezogen, da nur zu ihnen ausreichende Informationen zur Verfügung standen.

Von den Beratungsstellen wird kritisch angemerkt, dass es bedenklich sei, Personen von Schulen für eine IntV melden zu lassen, da ein solches „Denunzieren“ von rassistischen Motiven geleitet sein könne.⁴¹

7.2.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)

Laut Integrationsverordnung § 7 Abs. 2 können die in der IntV festzuhaltenden Ziele umfassen:

- a) den Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache: Alphabetisierung, Niveau A1, A2 oder B1 gemäss Europäischem Referenzrahmen; nachzuweisen durch Vorlegen einer Bestätigung eines mit ernsthaftem Engagement absolvierten Kurses und/oder eines Zertifikats über die Absolvierung eines anerkannten Sprachkurses mit bestandener Prüfung innert festgelegter Frist und/oder
- b) den Erwerb von Kenntnissen über die hiesigen gesellschaftlichen Verhältnisse und Lebensbedingungen, über die Bedingungen und Möglichkeiten zur beruflichen Integration, über Bildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, über die rechtsstaatliche Ordnung und über den politischen Aufbau der Schweiz; nachzuweisen durch Vorlegen einer Bestätigung eines mit ernsthaftem Engagement absolvierten Kurses und/oder eines Zertifikats über die Absolvierung eines anerkannten Integrationskurses mit bestandener Prüfung innert festgelegter Frist.

Eine durchführende Amtsperson meinte, wenn bei einer Person konkret ein Defizit sichtbar würde, stelle man Überlegungen an, welche Massnahmen geeignet wären, es zu beheben. Die am häufigsten verordnete Massnahme seien Deutschkurse, da davon die Vermittlungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt abhängt. Zudem würde damit auch die soziale Integration gefördert. Daneben wurden noch Integrationskurse und Rückkehrberatung erwähnt. Letztere wird von den Betroffenen, bei denen diese Massnahme angesetzt wurde, negativ beurteilt: Sie erleben Rückkehrberatung als Sanktion und Drohung, als „Abschiebungsversuch“, der viel Angst und Druck hervorruft. Die Anzahl der verordneten Massnahmen ist – auch im Vergleich zu den anderen Pilotkantonen – eher gering. Nur knapp die Hälfte der Fälle erhielt mehrere Massnahmen, wobei die Typen von Massnahmen in Basel-Stadt am vielfältigsten sind. Deutschkurse allein werden mit ca. 30 Prozent der Betroffenen vereinbart, während knapp 20 Prozent eine Kombination von Sprach- und Integrationskursen auferlegt wurde. Ebenso viele müssen einen Deutschkurs in Kombination mit Beratung besuchen und weitere knapp 30 Prozent müssen Beratung in Kombination mit anderen Massnahmen in Anspruch nehmen. Öfters handle es sich um Kombinationen von „Deutschkurs und Schuldenberatung“ oder „Deutschkurs und Arbeitsintegrationsmassnahme“. Die Verpflichtung zur Stellensuche wird zuweilen in die IntV aufgenommen, obwohl dafür eigentlich die gesetzliche Grundlage fehlt. Spezifische Massnahmen im Zusammenhang mit gewalttätigen Partnern will die kantonale Behörde ausbauen, solche Fälle seien bisher jedoch noch nicht aufgetreten.

Die Betroffenen bestätigen im Interview, dass im Rahmen der IntV mehrheitlich der Besuch eines Deutschkurses vereinbart wurde. Häufig werden (zusätzlich) auch weitere Vereinbarungsziele wie „keine Neuverschuldung“, „Schulden abzahlen“, „bestimmte Beratungsstellen aufsuchen“, „Arbeitsbemühungen“ oder „Bewerbungen schreiben und vorweisen“, „sich von der Sozialhilfe lösen“, „Betreibungen erledigen“ usw. vereinbart. Aus den Betroffeneninterviews wird deutlich, dass die

⁴¹ Interview BS, Beratungsstelle.

Massnahmen und ihr Anlass mehrheitlich verstanden werden. So finden sich Äusserungen wie die, es sei normal dass man bei Problemen vor die Behörden müsse, oder man werde mit der IntV dazu gebracht, Probleme anzugehen. Die Betroffenen empfinden aber auch, dass die anberaumten Massnahmen einen Druck produzieren; sie werden für anspruchsvoll gehalten und als zusätzliche Belastung erlebt.

Die interviewten Personen von Beratungsstellen und Anbieter von Sprachkursen erklärten, dass Teilnehmende mit IntV etwas mehr Betreuung in den Kursen brauchten. Insbesondere bei Teilnehmenden mit Mehrfachbelastungen seien auch sozialarbeiterische Fähigkeiten von Vorteil. Zum Teil warteten Betroffene nach Abschluss der IntV lange mit der Kursanmeldung, manchmal auch zu lange. Sie wollten dann gerne die Kursleitung „beauftragen“, diese Frage mit dem Migrationsamt auszuhandeln, was diese aber in der Regel ablehne. Ebenso erachten diese Befragten es als wenig sinnvoll, ältere, psychisch kranke oder teilweise arbeitsunfähige Menschen zum Deutschlernen zu verpflichten⁴². Als Problem wurden die zum Teil unrealistischen Erwartungen des Migrationsamtes bezüglich des zu erreichenden Sprachniveaus betrachtet. Sie seien bei Schichtarbeit, Analphabetismus oder Lernschwierigkeiten nicht oder kaum zu erfüllen. Oftmals seien die Kursteilnehmer sehr motiviert, aber ihr Lernzuwachs nur sehr gering. Die Sprachschulen fordern deshalb, dass die Festlegung des zu erreichenden Sprachprofils in ihren Zuständigkeitsbereich fallen soll, da dafür fachliche Kompetenz notwendig ist – zumal die Nichterfüllung der IntV mit Sanktionen verbunden sei, die sie mitzuverantworten hätten. Dafür sei aber ein engerer Informationsaustausch zwischen Migrationsamt und Sprachschulen oder Beratungsstellen nötig. Ferner wurden von den Beratungsstellen ausführliche Berichte gewünscht, damit die Bemühungen der Betroffenen, z.B. auch bezüglich Schuldenverminderung, sichtbar gemacht werden können.⁴³

Kursangebot

Da im Kanton Basel-Stadt die Liste der zu bearbeitenden Integrationsdefizite umfangreich ist und sie die unterschiedlichsten Aspekte des Lebens betreffen, spiegelt sich das auch im Kursangebot wieder. Neben einer grossen Anzahl von Sprach-, Integrations- und Alphabetisierungskursen gibt es auch Angebote im Bereich der Schuldenberatung, Berufsberatung, Berufsbildungskurse, Beratung für Eltern und Jugendliche, Erziehungshilfen oder psychosoziale Begleitung (Integration Basel 2008a). Die bekanntesten und grössten Kursanbieter sind GGG, ECAP und K5, es gibt jedoch im Kanton zahlreiche weitere Anbieter.

Mit dem Kanton Basel-Landschaft zusammen unterhält Basel-Stadt eine Internet-Datenbank, über die man an die verschiedensten Kursanbieter in den unterschiedlichen Bereichen weitergeleitet wird (www.integration-bsbl.ch). Auch auf der Homepage von Integration Basel (www.welcome-to-basel.bs.ch) sind zahlreiche Links und Listen zu finden, auf denen viele der Kursangebote aufgelistet sind.

Kurskosten

§ 6 Abs. 2 Integrationsgesetz sieht vor, dass sich die Nutzerinnen und Nutzer von staatlich geförderten Sprach- und Integrationskursen unter Berücksichtigung ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse angemessen an den Kurskosten beteiligen. Falls jemand sozialhilfeabhängig ist, übernimmt die Sozial-

⁴² Interview BS, Sprachschulen und Beratungsstellen.

⁴³ Interview BS, Sprachschulen.

hilfe die anfallenden Kosten, bei Arbeitslosen kommt die Arbeitslosenkasse dafür auf. Die Kosten werden laut Integration Basel im Verhältnis zum Lohn festgelegt, und ihre Zumutbarkeit wird von den Sprachschulen geprüft.⁴⁴ Ein standardisiertes Verfahren liegt jedoch nicht vor. Die Finanzierung der Deutschkurse wird von den Betroffenen nicht sehr häufig als Problem genannt, weil viele Sozialhilfe erhalten. Müssen sie die Kurse jedoch selbst bezahlt werden, so verursachen die Kosten wegen knapper Budgets und bestehender finanzieller (familiärer) Verpflichtungen eine grosse Belastung.

7.2.4 Behördenarrangement und Setting

Die Federführung des Pilotprojekts zur Einführung der IntV liegt bei der Fachstelle Integration Basel, die im Präsidialdepartement angesiedelt ist. Sie arbeitet eng mit dem Migrationsamt zusammen, das zur Sicherheitsdirektion gehört, um diese Kooperation „im Sinne der Gesamtsache zu optimieren“. ⁴⁵ Die Aufgaben und Kompetenzen des Migrationsamts umfassen laut Projektbeschreibung die Beurteilung des ganzheitlichen Integrationsgrades, das Gespräch mit den Betroffenen, die Einholung einer Empfehlung einer externen Beratungsstelle, den Abschluss der IntV, die administrative Umsetzung der IntV, die Massnahmen bei der Nichteinhaltung der IntV gemäss den rechtlichen Grundlagen sowie die Verantwortung für die Zufriedenheit der Adressaten/innen (Integration Basel 2008a).

Die vom Migrationsamt aufgrund der Kriterien ausgewählten Personen erhalten ein Schreiben, das im Betreff mit „Vorladung“ (IntV nach Art. 54 Abs.1 AuG) titulierte ist. Das Schreiben ist übersichtlich gegliedert und führt die Punkte Grund, Ort, Datum, Zeit und Bemerkungen auf. Es wird rasch klar, dass es um die „Vereinbarung von Integrationszielen“ geht und der Grund für die Vorladung in Integrationsdefiziten liegt. Bei den Bemerkungen wird angegeben, dass das Gespräch durch das „Justiz- und Sicherheitsdepartement BS“ durchgeführt wird. Ferner werden die Betroffenen aufgefordert, für einen Übersetzer zu sorgen, falls sie selbst sich auf Deutsch nicht ausreichend verständigen können. In der letzten Zeile findet sich noch der Vermerk, dass „ausländerrechtliche Massnahmen“ vorbehalten bleiben, falls der Vorladung nicht Folge geleistet wird.

Bei den Betroffenen scheint die Vorladung zur IntV jedoch grosse Unklarheiten hervorzurufen. Ihnen ist häufig nicht deutlich, um was es geht oder was sie sich zuschulden haben kommen lassen. Daher befürchten sie, dass ihr Aufenthaltsstatus gefährdet ist, und sind stark verunsichert – insbesondere wenn sie bereits schwierige oder nicht nachvollziehbare Behördenkontakte im Rahmen von Bewilligungsverlängerung hatten. Im Vorfeld oder auch noch zu Beginn des IntV-Gesprächs hatten diese Betroffenen Angst und fühlten sich unter Druck gesetzt – wegen der Polizei, wie sie meinten. Besonders beängstigend war für manche die unerträgliche Vorstellung, in ihr Heimatland zurückkehren zu müssen. In den Interviews fanden es einige Betroffene grundsätzlich gut, Deutsch zu lernen, und betonten, dass sie nicht gegen die IntV seien. Die Frist von wenigen Monaten sei jedoch viel zu kurz und mache sie nervös.

Dass die IntV einen hohen Druck verursachen kann, zeigen auch Aussagen von Betroffenen, die sich von der Sozialhilfe abgelöst haben (um nicht ausgewiesen zu werden). In manchen Fällen wurde dadurch ihr familiäres, verwandtschaftliches oder privates Netzwerk nachhaltig belastet. So führt es bei Angehörigen oder Freunden zu grossen ökonomischen Belastungen, wenn sie den Betroffenen „informell“ helfen, um den Wegfall der Sozialhilfe zu kompensieren. Manchmal werden Kinder, die

⁴⁴ Interview BS.

⁴⁵ Interview BS.

bisher bei den Eltern wohnten und von ihnen unterstützt wurden an die Sozialhilfe „delegiert“, weil die Eltern selbst davon wegkommen wollen. Die Sozialhilfeabhängigkeit wird also an die Kinder „vererbt“.

Der mit der IntV ausgelöste Druck bleibt bei den Betroffenen häufig auch nach dem ersten Gespräch auf dem Amt bestehen, falls die Bewilligungsverlängerung an Massnahmen oder an (von den Betroffenen so verstandene) konkret eingeforderte Veränderungen geknüpft wird.

Die Auswertung der qualitativen Gesprächsprotokolle zeigte, dass drei Viertel der Betroffenen die IntV als Bestrafung/Drohgebärde wahrnehmen und nur ein Viertel als Unterstützung.

Wie bereits erwähnt, werden in Kanton Basel-Stadt die Betroffenen schriftlich gebeten, eine Person ihres Vertrauens zum Gespräch mitzubringen, sofern sie sich auf Deutsch nicht ausreichend verständigen können. Vom Amt aus wird keine professionelle Übersetzung zur Verfügung gestellt. Als Begründung werden einerseits die Kosten und andererseits die zeitliche Verzögerung und Verkomplizierung des Verfahrens angegeben. Oft dolmetschen Familienangehörige oder befreundete Personen, die selbst nicht immer ausreichende Deutschkenntnisse besitzen. Diese Praxis ist laut dem Migrationsamt bisher jedoch nie zu einem Problem geworden. Dem widersprechen Aussagen der Betroffenen. Zwar bringen sie in der überwiegenden Anzahl der Fälle einen Bekannten oder Angehörigen zum Amtsgespräch mit, der sich auf Deutsch verständigen kann. Trotzdem verstehen 2/3 der Betroffenen das Gespräch nur mehr oder weniger, ein Drittel sogar eher nicht.⁴⁶ Nach dem Gespräch scheinen bei den meisten Betroffenen weiterhin Unklarheiten zu bestehen.

Bei einigen der beobachteten Gespräche waren Kinder anwesend. Ihnen wurden keine altersadäquaten Spiel- oder Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten, so dass sie manchmal während des Gesprächs von ihren Bezugspersonen betreut werden mussten. Das dürfte sich auf die Verständigung und auf die Konzentration eher negativ auswirken.

Obwohl aufgrund der Aufteilung der Aufgaben zwischen Integration Basel und dem Migrationsamt gewisse Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten bestehen – zumal eine Mitarbeiterin von Integration Basel an einigen IntV beteiligt war – ist doch deutlich, dass die IntV ein Instrument des Migrationsamts ist, während sich Integration Basel in der Pilotphase nur konzeptionell mit der IntV beschäftigt hat. Da im Migrationsamt verschiedene Personen für den Abschluss von IntV zuständig sind, ist innerhalb des Amtes eine Unité de Doctrine erforderlich, damit eine Gleichbehandlung der Betroffenen gewährleistet werden kann.

Das Migrationsamt schliesst nicht nur mit Personen IntV ab, die von einer anderen Amtsstelle gemeldet wurden, sondern kann auch aufgrund von Akteneinträgen bei Straftaten oder Sozialhilfeabhängigkeit direkt mit den betroffenen Personen Vereinbarungen abschliessen.⁴⁷

7.2.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)

Die Projektbeschreibung enthält eine detaillierte Darstellung des gesamten Prozessablaufs. Das Migrationsamt hat Formulare für die Meldung der Fälle und Empfehlungen für die Erstellung einer IntV ausgearbeitet. Auch eine Muster-IntV ist in der Projektbeschreibung enthalten.

⁴⁶ Auswertung der qualitativen Gesprächsprotokolle.

⁴⁷ Interview BS.

Indikationsstellung IntV

Nachdem das operative Geschäft zunächst bei Integration Basel angesiedelt war, führt nun das Migrationsamt die IntV durch. Dort wird aufgrund der Akten entschieden, wer für eine IntV aufgeboten werden soll. Zum Teil hat das Migrationsamt in den Akten gewisse Meldungen (z.B. über Kriminalität, extreme Schulden usw.) festgehalten; manchmal teilt eine andere Amtsstelle mit, dass ihre eigenen Massnahmen nicht greifen. Weitere Hinweise auf Integrationsdefizite von Personen liefern die Polizeirapporte, etwa dann, wenn eine vernommene Person sich nicht verständigen konnte.

Betroffene beklagen, dass sich mit Einführung der IntV die „Aufenthaltskonditionen“ in der Schweiz plötzlich verändert hätten. Jetzt werde unvermittelt gefordert. Zudem monieren Betroffene, dass sie mit der IntV für Sachverhalte verantwortlich gemacht werden, deren Folgen sie (damals) jedoch nicht abschätzen konnten. Dass mit einem Sozialhilfebezug das Risiko entsteht, mit einer IntV konfrontiert zu werden, sei damals nicht klar und auch nicht zu erwarten gewesen. Die IntV werden daher von einigen als „Veränderung der Spielregeln“ erlebt.

Die Beratungsstellen und Sprachschulen nehmen deutlich wahr, dass die Personen, die wegen einer IntV zu ihnen kommen, unter Druck stehen, und stellen sogar Panik- und Angstzustände fest. Den Druck halten sie mehrheitlich für kontraproduktiv. Wenn Betroffene aufgrund von Druck oder Bedrohung zu ihnen kämen, stünde der Kurs auf „wackligen Füßen“.⁴⁸ Auch seien die Ziele bezüglich des zu erreichenden Sprachprofils manchmal unverhältnismässig hoch gesteckt, wenn sich etwa im Kurs herausstelle, dass die Betroffene Analphabetin ist. Nur einzelne Befragte halten einen gewissen Druck für angebracht und meinen, dass bei bildungsfernen Personen manchmal Aussagen wie „Irgendwann kommt die Polizei, wenn Sie nichts lernen“ einen positiven Effekt haben können. Dann würde jemand sich „dreimal überleg[en], ob man jetzt ein neues Kleid kauft, oder vielleicht in so einen Kurs geht“.⁴⁹

Das Migrationsamt versucht, nur dann eine IntV abzuschliessen, wenn es Möglichkeiten für Sanktionen gibt. Es prüft aber auch, wie sinnvoll die IntV für die Betroffenen ist. Es wird z.B. dann eine Massnahme angeordnet, wenn die Schulden noch nicht so hoch sind und ohne eine Schuldenberatung vermutlich grösser würden.

7.2.6 Gesprächsführung

Das Gespräch zur IntV wird anhand eines Leitfadens und eines Formulars durchgeführt. Eine weitere anwesende Behördenvertreterin erstellt ein Protokoll über das Gespräch. Insgesamt ist die Gesprächsführung eher direktiv. Eine durchführende Amtsperson beschrieb den Ablauf so: Zu Beginn werden die Personalien aufgenommen. Anschliessend wird kurz zusammengefasst warum die Person da ist, was sie gemacht hat. Dann sagt man ihr, wenn sie so weitermache, könne es sein, dass die Bewilligung nicht verlängert wird. Danach überlege man, wie die Situation verbessert werden könne. Man schlage etwas vor und höre, was die Person dazu meint.

Fast alle Betroffenen geben im Interview an, dass in ihrem IntV-Gespräch das Risiko einer Ausweisung erwähnt wurde. Die Massnahme wird fast ausschliesslich als verpflichtend erlebt. Die Folgen einer Nichtbefolgung der IntV würden von der Amtsperson im Gespräch ausgeführt und so auch von den Betroffenen als Druck wahrgenommen.

Die Auswertung der teilnehmenden Beobachtungen zeigt, dass der Gesprächsstil der durchführenden Amtspersonen auf die Erzeugung von Druck ausgerichtet ist und sowohl „anklagend, konfronta-

⁴⁸ Interview BS, Beratungsstellen.

⁴⁹ Interview BS, Sprachschulen.

tiv“ als auch „normativ, moralisierend“ wirkt. Das dürfte mit der Ausrichtung auf mehrfach belastete Zielgruppen zusammenhängen. In den Dimensionen „konstruktiv motivierend“, „klärend, informierend“ sowie bei den Beziehungsaspekten weist der Gesprächsstil im Vergleich zu den anderen Kantonen sehr tiefe Werte auf, während bei den Kategorien „nachfragend“ und „fixierend“ durchschnittliche Werte festgestellt wurden. Diese Art der Gesprächsführung veranlasst die Betroffenen dazu, vorwiegend Tatsachen zu liefern und ihre Situation zu erklären. Ihre Reaktionen sind vor allem „defensiv ausweichend“, „rechtfertigend“, „konfrontativ verweigernd“ oder „unterstützungssuchend appellierend“. Daneben konnten bei den Betroffenen auch passive Verhaltensweisen wie Abwarten und Hilflosigkeit sowie eine wachsame Haltung ausgemacht werden. Daraus lässt sich folgern, dass der konfrontative Gesprächsstil bei den Betroffenen eine Verteidigungshaltung auslöst.

Zielformulierung und Massnahmenbestimmung

Bei der Diagnose der richtigen Massnahme bemühen sich die Amtspersonen, das Integrationsdefizit zu erkennen und zu überlegen, wie es behoben werden kann. Die Festlegung der IntV-Massnahmen wird von den Betroffenen grundsätzlich kritisiert: die persönlich-biographischen Umstände, die zu „Integrationsproblemen“ führten, würden von den Behörden nicht angemessen berücksichtigt. Die Betroffenen beklagen, sie würden für kritische und wenig beeinflussbare Lebensereignisse wie Scheidung oder Erkrankung eines Partners verantwortlich gemacht. Eine Person meinte, es wäre nie zu einer IntV gekommen, wenn ihr Vater nicht krank geworden wäre; der Sozialhilfebezug habe alles ins Rollen gebracht, und nun habe sie resigniert. Eine andere Betroffene und ihre Kinder mussten nach der Trennung von ihrem damaligen Lebenspartner ein Jahr lang ohne Bewilligung leben. Er habe sie sehr unter Druck gesetzt und verlangt, dass sie die Schweiz verlasse. Weitere Personen finden es wichtig, zu fragen, wie die Betroffenen in ihre problematische Situation gekommen seien, und halten es für einen Fehler, dass das im jetzigen Verfahren ausgeblendet wird.

Um zu bestimmen, welches Sprachprofil (gemäss dem europäischen Sprachenportfolio) erreicht werden soll, will die Behörde immer die Bildung und die Herkunft der Betroffenen berücksichtigen. Sie ist jedoch mit der Entscheidung über den zu besuchenden Sprachkurs sehr zurückhaltend und möchte die Evaluation der Kompetenzen der Schule überlassen, die den Sprachkurs durchführt. Trotzdem meint eine interviewte Betroffene, dass das für sie (vom Migrationsamt) angesetzte Deutschniveau A2 zu hoch gewesen sei. Die Sprachschule habe deshalb nachträglich das Migrationsamt kontaktiert, und dann habe sie sich für einen geeigneteren Kurs angemeldet. Auch von Personen, denen das Lernen sehr schwer fällt, erwartet das Amt zumindest minimale Anstrengungen in die gewünschte Richtung. Eine Betroffene bestätigte, dass es für sie schwierig sei, Deutsch zu lernen, und berichtete, dass sie von ihrem ersten Deutschkurs nur wenig profitiert habe.

Von den Betroffenen wird auch kritisiert, dass die Beratungsstellen oder die Sozialhilfe sie kaum wirksam unterstützen. Oft hilft ihnen die Beratung nicht weiter, weil sie die Informationen schon kennen und damit ihr grundsätzliches, strukturelles Problem nicht lösen können, z.B. wenn ihr Einkommen nicht einmal ausreicht, um Arztrechnungen zu bezahlen. Mehrere Betroffene fühlen sich aufgrund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustands nicht oder kaum in der Lage, die Massnahme zu erfüllen und beispielsweise kurzfristig Arbeit zu finden. Manche versuchen es trotz gesundheitlicher Probleme, andere hoffen auf einen positiven IV-Bescheid.

Unklare Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Massnahme scheinen den Betroffenen in zweierlei Hinsicht unklar zu sein: Erstens ist ihnen nicht deutlich, inwieweit die Verlängerung der Bewilligung an die Erfüllung gekoppelt ist, d.h. wann welche Sanktionen hinsichtlich des Aufenthalts zu befürchten sind. Wenn Schulden nicht abgezahlt werden können, wird das damit verbundene Risiko jedoch als hoch eingeschätzt. Zum anderen bleibt offen, in welchem Zeitraum welche Teilmassnahmen zu erfüllen sind. Auch wenn klar ist, was verlangt wird, z.B. welche Beratungsstellen aufgesucht werden müssen, bleiben die Konsequenzen im Dunkeln.

Controlling

Die Betroffenen müssen dem Migrationsamt innerhalb eines Monats die Anmeldung bei der Sprachschule zuschicken. Auch der Besuch einer Beratung soll schriftlich nachgewiesen werden; es bestehen jedoch momentan diesbezüglich gewisse Unklarheiten.

Laut der Fachstelle Integration Basel ist es sehr schwierig, konkrete Aussagen darüber zu machen, mit welchen Konsequenzen bei der Nichterfüllung der Vereinbarung zu rechnen ist. Die Entscheidung darüber, ob eine Bewilligung verlängert wird oder nicht, ist nämlich ebenso wie die Anwendung der IntV ein Kann-Entscheid. Das heisst, es liegt im Ermessen der Behörden, die unterschiedlichen Aspekte und Faktoren gegeneinander abzuwägen. Falls jemand die vereinbarten Ziele der IntV erfüllt, werde das berücksichtigt und könne zu einer Verlängerung der Bewilligung führen. Wenn jedoch die Vereinbarung nicht erfüllt werde und zusätzlich negative Aspekte wie Arbeitslosigkeit, Straftaten oder Sozialhilfeabhängigkeit vorliegen, könne das zu einer Nichtverlängerung führen.⁵⁰ Das Verfahren ist nicht standardisiert und wird individuell-fallbezogen gehandhabt. Unklar bleibt auch, inwieweit die Bemühungen der Betroffenen auch dann anerkannt werden, wenn sie bei der Erfüllung der Massnahmen mit grösseren Problemen konfrontiert sind.

Ein Ermessensspielraum besteht auch bei den Kriterien, nach denen eine Vereinbarung als erfüllt gilt oder nicht. Bei Sprachkursen ist klar, dass die Bestätigung einer Sprachschule über den Kursbesuch als Nachweis akzeptiert wird. Eine vollständige Schuldentilgung ist dagegen ein nur schwer oder kaum zu erreichendes Ziel. Hier müssten folglich, so die Schuldenberatungsstelle, längerfristige Ziele oder stark reduzierte Teilziele definiert werden.

Alle Fälle werden vom Amt in anonymisierter Form erfasst und aufbereitet, um „die Wirkung, Zielerreichung, Nachhaltigkeit und Praktikabilität der im Gesetz definierten Massnahmen zu überprüfen“. Vorgesehen ist, dass das Controlling durch das Statistische Amt Basel-Stadt begleitet wird. Parallel dazu sollen die Angebote der Kursanbieter/innen bei Bedarf angepasst und eine Statistik zur Nutzung der verschiedenen Angebote erstellt werden (Integration Basel 2008a).

7.2.7 Wirkung

(Antizipierte) Wirkung auf die Betroffenen

Auf die Frage danach, wie die Betroffenen die Gespräche vermutlich wahrnehmen, werden von den interviewten Amtspersonen unterschiedliche Akzente gesetzt. Eine der durchführenden Amtspersonen meinte: Wenn die IntV als Chance dargestellt wird, kommt das bei den Betroffenen auch so an. Anfangs ist den Betroffenen manchmal nicht klar geworden, worum es eigentlich ging, aber in-

⁵⁰ Interview BS.

zwischen ist das kein Problem mehr. Wenn man genau erläutert, was man eigentlich erwartet, kommen z.T. Emotionen hoch, aber ausfällig ist noch niemand geworden.

Eine andere durchführende Amtsperson sieht die unterschiedlichen Wahrnehmungsmöglichkeiten der Betroffenen und deutet sie vor dem Hintergrund der von ihr erlebten Reaktionen Betroffener.

Eine dritte Amtsperson vermutet, dass bei den Betroffenen aufgrund ihrer Machtlosigkeit ein Gefühl der Resignation im Vordergrund stehen dürfte.

Eine Mehrheit der Betroffenen nimmt das Gespräch als „diffuse Drucksituation“ und Androhung von Sanktionen wahr. Manche beurteilen das Gespräch als eher „hart“. Besonders prekär erscheint den Betroffenen die Situation deshalb, weil sie die Folgen des Gesprächs und der ihnen auferlegten Massnahmen nicht abschätzen können und grosse Angst vor einer möglichen Ausweisung haben. Dabei stellt für sie ihre ursprüngliche Heimat keine Alternative zur Schweiz dar. Der Druck spitzt sich besonders zu, wenn Bewilligungen nur über einen kurzen Zeitraum von wenigen Monaten ausgestellt werden. Eine Betroffene zeigte ein gewisses Verständnis dafür, dass Druck ausgeübt wird, um z.B. eine übermässige Inanspruchnahme der Sozialhilfe zu verhindern; sie betonte, dass ihr die Schweiz sehr geholfen habe, ganz anders als ihr Herkunftsland.

Als positiv werten die Betroffenen, dass das persönliche Gespräch mit einer Amtsperson grundsätzlich die Möglichkeit bietet, die eigene Situation zu schildern und zu erfahren, was von ihnen erwartet wird.

In einzelnen Fällen werden die Massnahmen von den Betroffenen als Gewinn betrachtet. Eine Betroffene findet, dass die Massnahmen integrationsfördernd seien, zwei weitere, dass man Deutsch sprechen können müsse, denn ohne Deutsch sei das Leben schwierig. Einschränkend wurde erwähnt, dass es eigentlich freiwillig sein sollte, Deutsch zu lernen, da dies motivierender sei.

Wirkung nach innen in Bezug auf die eigene Arbeit, die eigene Stelle

Die Einführung der IntV scheint viel an Kommunikation und Reflexion innerhalb der beteiligten Institutionen und zwischen ihnen mit sich gebracht zu haben. Vor allem scheint der positive Effekt des persönlichen Gesprächs mit Adressaten deutlich geworden zu sein, so dass solche Gespräche nicht nur im Zusammenhang mit der IntV eingesetzt, sondern auf andere Kontexte übertragen werden. Dazu kommt ein sogenannter „Propagandaeffekt“: Es spricht sich unter den Betroffenen herum, dass der Staat eine ernsthafte Integrationsleistung erwartet.

7.2.8 Aufwand und Nutzen

Angaben über die Höhe der Stellenprozente konnten von Integration Basel für die Pilotphase nicht gemacht werden, da man die IntV „einfach gemacht hat“.⁵¹

7.2.9 Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen

Von zentraler Bedeutung sind im Kanton Basel-Stadt die Kompetenzen der verschiedenen Akteure bei der Identifizierung allfälliger Integrationsdefizite ausländischer Personen. Unterschiedliche Amtsstellen wie die Sozialhilfe, das Amt für Wirtschaft und Arbeit, die Vormundschaftsbehörde, die Polizei oder die Schulen haben die Aufgabe, den Integrationsgrad von Personen zu beurteilen und die in ihrem Kompetenzbereich stehenden Sanktionsmöglichkeiten auszuschöpfen. Erst wenn diese zu keinem Erfolg führen, können die Amtsstellen dem Migrationsamt den Abschluss einer IntV emp-

⁵¹ Interview BS.

fehlen. Dasselbe gilt für die Amtsstellen der beiden Gemeinden Riehen und Bettingen. Erst dann kann das Migrationsamt die möglichen Fälle näher prüfen (Integration Basel 2008a).

Die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen ist, wie von einer Amtsstelle berichtet wurde, durch die IntV sehr gut geworden. Sie habe sich bereits vor dem Pilotprojekt anlässlich der gemeinsamen Kampagne und der Migrationszeitung gefestigt und bereite Freude.⁵² Was die Zusammenarbeit mit anderen Amtsstellen anbelangt, gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Während einerseits Datenschutzvorschriften dem Informationsaustausch Grenzen setzen, wird andererseits rechtlich festgelegt, dass „die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden sich gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen“. So sind andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden verpflichtet, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Daten und Informationen auf Verlangen der Behörden mitzuteilen. Laut Bundesgerichtspraxis sind ab CHF 80'000.-- Sozialhilfe oder bei hoher Verschuldung Massnahmen zu prüfen. In solchen Fällen kontaktiert das Migrationsamt die Sozialhilfe. Auch wenn z.B. eine Kumulierung von Schulden, Urteilen, Polizeirapporten und Sozialhilfebezügen schwere Integrationsdefizite vermuten lässt, wird die Sozialhilfe gefragt, wie die entsprechende Person integriert ist. In diesen Einzelfällen gibt es einen Informationsaustausch unter Einhaltung des Datenschutzes. Die Sozialhilfe Basel-Stadt merkt dagegen an, dass der Informationsaustausch schwierig sei und keine eigentliche Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt bestehe.⁵³

⁵² Interview BS.

⁵³ Interview BS, Sozialhilfe.

8 Policy und Umsetzung im Kanton Solothurn

Ende 2008 zählte der Kanton Solothurn rund 254'400 Einwohnerinnen und Einwohner. Mit einem Ausländeranteil von 20 Prozent liegt der Kanton leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt (21.1 Prozent). Der Bezirk Olten zeigt dabei mit knapp 24 Prozent den höchsten, der Bezirk Bucheggberg mit 5.4 Prozent den tiefsten Anteil ausländischer Bevölkerung. Die Staatsangehörigen aus Serbien und Montenegro stellen mit 18.1 Prozent den höchsten Anteil an den Einwanderern aus Drittstaaten (Amt für Finanzen SO 2008).

8.1 Integrationspolitik

Im April 2005 wurde die Integrationsarbeit im Kanton Solothurn umstrukturiert: Der Bereich Integration wurde vom Migrationsamt in das Amt für soziale Sicherheit (ASO) verlegt und die Fachstelle Integration gebildet. Seit Mai 2009 gilt das umfassende Leitbild und Konzept „Integration Migrantinnen und Migranten im Kanton Solothurn“ für die beteiligten Dienststellen der kantonalen Verwaltung als verbindliche Handlungsanleitung. Das erklärte Ziel der Integrationsarbeit ist dabei „das friedliche und von gegenseitigem Respekt geprägte Zusammenleben zwischen schweizerischen und ausländischen Staatsangehörigen. Dieses Zusammenleben zeichnet sich aus durch eine gleichberechtigte Teilhabe und Mitverantwortung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben“ (ASO SO 2009). Als rechtliche Grundlage der Integrationsbemühungen dient das Sozialgesetz des Kantons Solothurn, ein 177 Paragraphen umfassendes Gesetz, welches alle sozialen Leistungsfelder regelt. Die Integration ist im zweiten Kapitel des vierten Abschnitts in den Paragraphen 120-124 geregelt. Darin wird ihr Ziel und Zweck umschrieben, und es werden klare Richtlinien für die ausländischen und schweizerischen Staatsangehörigen, die Einwohnergemeinden und den Kanton festgehalten (Regierungsrat Kanton Solothurn 2008).

8.2 Integrationsverständnis

Die Mehrheit der 10 interviewten Betroffenen begreift Integration als eine Anpassungsleistung, die primär Sprachkenntnisse und das Respektieren von Regeln beinhaltet, aber auch ein Bemühen um sozialen Kontakt und Austausch. Alle Betroffenen haben das Bedürfnis, sich zu integrieren, in der Schweiz zu leben. Sie fühlen sich bereits integriert, wenn auch dazu noch ein paar Schritte fehlen. Eine Mehrheit wünscht, die Sprache zu lernen und sich generell zu bilden, um sich integrieren zu können. Man möchte lesen, schreiben, verstehen können, um einen Job zu haben oder sich wohl zu fühlen. Integration bedeutet auch, vom Staat und von Hilfsangeboten unabhängiger zu sein.

8.3 Integrationsvereinbarungen

Nach Aussagen der durchführenden Amtsperson hat der Kanton Solothurn den Abschluss der IntV seit Beginn des Pilotprojekts systematisch vorangetrieben, sowohl hinsichtlich des Konzepts als auch der Ressourcen und der konkreten Implementierung. Bis zum Sommer 2009 wurden bereits 125 IntV abgeschlossen. Ziel ist es, jährlich etwa 400 Vereinbarungen abzuschliessen. Der Kanton

Solothurn hat den Abschluss von IntV bereits als Daueraufgabe institutionalisiert. Der Integrationsdelegierte ist für die Umsetzung der IntV verantwortlich, setzt aber selbst nur ca. 10% aller IntV um.⁵⁴

8.3.1 Zielsetzungen und Zweck

Im erwähnten Leitbild und Konzept „Integration Migrantinnen und Migranten im Kanton Solothurn“ bildet die IntV einen wichtigen Bestandteil. Unter den Zielsetzungen wird beschrieben, dass man „die Integrationsvereinbarungen verbindlich und kantonsweit“ einführen will, da bislang eine klar geregelte Umsetzung fehle. Ebenso wird die personelle Aufstockung transparent gemacht und die Kostensteigerung aufgezeigt (ASO 2009). Finanziert werden die Massnahmen über den Integrationskredit des Kantons Solothurn.

Die Ziele der IntV werden direkt aus Art. 5 Abs. 3 VIntA⁵⁵ abgeleitet. Auch wenn dem Erlernen der deutschen Sprache eine Schlüsselfunktion zukomme, gehe es in erster Linie darum, die wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erreichen, meinte die durchführende Amtsperson (ASO 2008). Generell ist die IntV als Motivations- und Integrationshilfe gedacht, um die genannten Ziele zu erreichen. Im persönlichen Gespräch zwischen der durchführenden Amtsperson und den Betroffenen stehen Information und Beratung – und nicht die fremdenpolizeilichen Belange – an erster Stelle, auch weil das ASO nicht für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zuständig ist.⁵⁶ Entsprechend äusserte sich eine durchführende Amtsperson, man könne mit dem neuen Instrument direkt eingreifen und müsse nicht erst nach zwanzig Jahren feststellen, dass jemand nicht Deutsch spricht. Es werde aber nicht nur gefordert, sondern man biete auch viele Hilfen an. Die Betroffenen schätzen die IntV als positiven „amtlichen Support“ und empfinden das Gespräch als hilfreich und motivierend.

Insgesamt wird die IntV als ein Mittel zur Herstellung von Gleichberechtigung erachtet, da z.B. die Verpflichtung, einen Deutschkurs zu besuchen, bei einer nachgezogenen Ehefrau ein gewisses Bewusstsein schafft.⁵⁷ In der Muster-IntV (ASO 2008) ist vermerkt, dass es sich positiv auf Bewilligungsentscheide auswirken könne, wenn die unterzeichnende Person die vereinbarten Massnahmen erfüllt und dem ASO des Kantons Solothurn die entsprechende Bestätigung unaufgefordert weiterleitet. Falls die Vereinbarung nicht eingehalten wird, klärt das ASO die Situation individuell ab. Wenn jemand z.B. aufgrund eines längeren Arbeitsweges den verordneten Kurs nicht mehr besuchen konnte, besteht die Möglichkeit einer Abänderung der ursprünglichen Vereinbarung. Eine Meldung an das Migrationsamts erfolgt erst dann, wenn eine Vereinbarung nicht eingehalten wurde, obwohl keine objektiv ersichtlichen Gründe dafür vorliegen. Ebenso kommt es zu einer Meldung, wenn die Unterzeichnung der IntV grundsätzlich verweigert wird.⁵⁸

8.3.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien

Im Kanton Solothurn liegt der Schwerpunkt auf den neu zugezogenen Personen (Aufenthalt im Kanton 0-6 Jahre), insbesondere im Familiennachzug. Das betrifft zum einen Jugendliche (15 bis 18 Jahre) und junge Erwachsene (ab 18 Jahren), die keinen Nachweis erbringen können, dass sie eine

⁵⁴ Im Erhebungszeitraum war auch eine Praktikantin mit Aufgaben der IntV betraut, und eine weitere Mitarbeiterin wurde für diese Aufgaben eingearbeitet.

⁵⁵ S. Zitat in 4.2.1

⁵⁶ Interview SO.

⁵⁷ Interview SO, Operative.

⁵⁸ Interview SO.

Schule besuchen oder eine Lehrstelle angetreten haben. Zum anderen werden neu eingereiste Mütter im erwerbsfähigen Alter und mit schlechtem Bildungshintergrund einbezogen, da Mütter als Schlüsselpersonen in der Erziehung gelten. Neben den neu zugezogenen Personen werden aber auch Migranten/innen verpflichtet, die schon einige Jahre in der Schweiz wohnen und bei denen die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder die Erteilung der Niederlassungsbewilligung fraglich erscheint.⁵⁹ Allerdings herrscht die Meinung vor, dass schwierige Fälle (Mehrfachbelastungen) mehr Ressourcen des Amtes benötigen und die Erfolgsaussichten trotzdem unklar bleiben.⁶⁰ Dass relativ wenige Betroffene von der Sozialhilfe abhängig sind, hängt damit zusammen, dass der Familiennachzug den Nachweis eines ausreichenden Einkommens voraussetzt. Auch wenn das Alter kein Auswahlkriterium ist, gilt der Grundsatz, dass man mit der IntV vor allem bei jungen Personen ansetzen will. Mit Rentnern oder Personen, die schon länger als zehn Jahre in der Schweiz leben, werden keine IntV abgeschlossen.⁶¹ Seit November 2009 wählt das ASO monatlich ca. 15-10 Personen aus der vom Migrationsamt weitergeleiteten Liste von Bewilligungen aus. Dabei werden in erster Linie mit gefährdeten Personen aus potentiell prekären Lebenssituationen IntV abgeschlossen. Als Kriterien für potentiell herabgesetzte Eigenverantwortung gelten:

- Sozialhilfeabhängigkeit, Schulden (wirtschaftliche Situation)
- Bildungsferne und Bildungsbenachteiligung (Bildungssituation)
- Patriarchale Familienverhältnisse (soziale Situation).

Die durchführende Amtsperson präzisierte in einem weiteren Gespräch, dass diese Gefährdungen auch binationale Ehen betreffen. Frauen aus Mittel und Südamerika sowie Südostasien, die mit schweizer Männern verheiratet sind, lebten oft in integrationshemmenden Verhältnissen.

Wie noch näher erläutert wird, können im Kanton Solothurn die Gemeinden selbst IntV abschliessen, wenn eine ausländische Person Sozialhilfe bezieht. Während der Prozessablauf bei neu zuziehenden Personen definiert wurde, steht das bei der Gruppe der bereits anwesenden Personen noch aus.

Die statistische Auswertung zeigt, dass dem Kanton Solothurn mit 125 Fällen⁶² 56 Prozent der in den fünf Pilotkantonen abgeschlossenen IntV zuzuordnen sind. Laut der offiziellen Statistik⁶³ stellt die Gruppe der Serben und Montenegriner mit 18.1 Prozent die stärkste Migranten/innengruppe dar. Daher wäre zu erwarten, dass mit diesen auch am meisten IntV abgeschlossen wurden. Tatsächlich werden aber die meisten Vereinbarungen mit Betroffenen aus der Türkei (17.3 Prozent aller IntV) und aus Asien (16.3 Prozent) abgeschlossen, während die Serben und Montenegriner nur 9,2 Prozent ausmachen. Ferner fällt auf, dass der Anteil der Frauen ungleich höher ist als derjenige der Männer (87 Prozent gegenüber 13 Prozent). Insgesamt lässt sich feststellen, dass eine Mehrheit der Betroffenen eher bildungsstark ist und dass der Grossteil im Jahre 2008 zugewandert ist. Nur ca. 25 Prozent der Betroffenen sind berufstätig, was vermutlich mit den Faktoren Geschlecht und Einreisezeitpunkt zusammenhängen dürfte. Dagegen sind ca. 60 Prozent der Betroffenen mit Erziehungsaufgaben beschäftigt. Beim Aufenthaltszweck / Einreisegrund handelt es sich bei 97 Prozent (95 Personen) um einen Familiennachzug; nur bei einer Person werden als Grund religiöse Betreuungspflichten genannt, und 3 waren ursprünglich als Asylsuchende gekommen.

⁵⁹ Wenn beispielsweise eine Person auf Sozialhilfe angewiesen ist oder zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilt wurde.

⁶⁰ Mittlerweile hat sich das Schwergewicht eindeutig auf Neuzugezogene verlagert.

⁶¹ Interview SO.

⁶² Erhebungszeitraum: Mai 2008-Mai 2009.

⁶³ Amt für Finanzen SO 2008.

Die Stichprobe 10 interviewter Betroffener entspricht weitgehend den erhobenen statistischen Daten zur IntV des Kantons Solothurn.

IntV werden auch mit Drittstaatenangehörigen abgeschlossen, welche mit Schweizern/innen verheiratet sind, sowie mit Ausländer/innen mit C-Ausweis, wenn Integrationsdefizite vermutet werden. Da die IntV nicht primär als Druckmittel, sondern als Aufklärungs- und Informationsinstrument verstanden wird, um die Wichtigkeit der Integration – auch für den persönlichen Erfolg – klar zu kommunizieren, sieht man kein Problem darin, dass Sanktionsmöglichkeiten bei dieser Gruppe fehlen.⁶⁴ Bisher wurden IntV bei 5 Personen veranlasst, die eine C-Niederlassung besitzen.

8.3.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)

Im Kanton Solothurn liegt der Fokus auf Deutsch-Integrationskursen (Alphabetisierungskurse, Niveauekurse, Muki-Deutsch), welche von verschiedenen Sprachschulen angeboten werden. Daneben gibt es die marktüblichen, nichtsubventionierten Deutschkurse, die nicht als Integrationskurse gelten. So bietet ECAP einen viermonatigen Intensivintegrationskurs an, der über Schule und Bildungssystem, Rechte und Pflichten, Gesundheit, Versicherungen bis hin zur Abfallentsorgung im Kanton informiert. Dabei findet man es wichtig, dass der Kurs die Auseinandersetzung unter den Kursteilnehmenden fördert, damit sich eine konstruktive und integrative Gruppendynamik entwickeln kann.⁶⁵

Die Befragung der Betroffenen zeigt, dass sie mehrheitlich verstehen, was für eine Massnahme vereinbart/verordnet wurde und welche Gründe Anlass dazu gaben. Nahezu alle Betroffenen meinen, dass sie einen „Deutschkurs besuchen“ müssten. Manche erwähnen auch, dass sie Arbeit suchen; dabei bleibt jedoch unklar, ob es sich um eine festgelegte Massnahme handelt oder nicht.

Die quantitative Auswertung zeigt, dass in 73 Prozent der Fälle eine Massnahme und in 26 Prozent mehrere Massnahmen verordnet wurden. Neben den erwähnten Kursen, die den Grossteil ausmachen, werden zu einem geringen Teil zusätzlich Beratungen oder andere Massnahmen verordnet. So wird nach Aussagen einer durchführenden Amtsperson auch eine Beratung beim RAV oder bei der Sozialhilfe als Massnahme in Betracht gezogen. In diesem Zusammenhang wurde positiv angemerkt, dass es in Olten jetzt eine Integrationsbeauftragte gebe, an die weiterverwiesen werde könne und die eine Bündelung und Triage vornehme. Es brauche ein ziemlich vernetztes Denken und Erfahrung in der Praxis, um bestehende Möglichkeiten möglichst gut zu nutzen. Manchmal wird den Betroffenen nahe gelegt, eine Zeitung zu lesen oder andere deutschsprachige Medien zu nutzen, was jedoch nicht kontrolliert werden kann.

Die Deutsch-Integrationskurse werden von Kanton und Bund subventioniert. Alle Kursbesucher/innen zahlen einen Beitrag von fünf Franken pro Lektion. Bei Zahlungsschwierigkeiten übernimmt die Sozialhilfe diesen Betrag.⁶⁶ Zum Teil versuche man auch direkt mit dem Sozialamt oder der Integrationsdelegierten in Olten Kontakt aufzunehmen, um deutlich zu machen, dass sich die Investition in einen teuren Intensivkurs lohnen könne.⁶⁷ Die befragten Betroffenen fanden die Kurskosten nicht problematisch; lediglich eine Person wünschte sich eine finanzielle Unterstützung.

Eine Liste mit Internetlinks von einigen Sprachschulen wie ECAP oder der Volkshochschule Solothurn sind auf der Homepage des ASO zu finden.

⁶⁴ Interview SO.

⁶⁵ Interview Sprachschulen SO.

⁶⁶ Interview SO.

⁶⁷ Interview SO, Operative.

8.3.4 Behördenarrangement und Setting

Die Federführung der IntV liegt beim Amt für soziale Sicherheit, das im Departement des Innern angesiedelt ist. Das Migrationsamt des Kantons Solothurn meldet dem ASO ausländische Personen mit schlechten Deutschkenntnissen, Anhäufung von Schulden, Beanspruchung von Sozialhilfe oder Straffälligkeit weiter. Schon seit 2005 wird in den Verfügungen zum Familiennachzug aus Drittstaaten als Bedingung festgehalten, dass die gesuchstellende Person für die Verlängerung ihrer Bewilligung den Nachweis eines Deutschkurses erbringen muss. Fehlt der Nachweis, leitet das Migrationsamt die Namen dieser Personen der Integrationsdelegierten weiter.⁶⁸

Man sieht im ASO Vor- und Nachteile darin, dass eine andere Amtsstelle die Entscheide über die Aufenthaltsbewilligungen fällt: Wenn alle Verfahrensschritte in einem Amt angesiedelt wären, gäbe es keine Probleme mit dem Datenschutz und weniger Schwierigkeiten beim Informationsfluss. Dann wären alle Abläufe transparenter. Andererseits hat die Aufgabentrennung sicherlich auch Vorteile, da sich das ASO vorwiegend in beratender Funktion sieht.⁶⁹

Das Schreiben an die betroffenen Personen trägt die Überschrift „Einladung“ und informiert darüber, dass das „Dossier ... weiter geleitet“ wurde und dass der Abschluss einer IntV geprüft werde.⁷⁰

Es wird vermerkt, dass es sich um eine „Einladung“ zu einem „gemeinsamen Gespräch“ handle. Falls die Betroffenen nicht erscheinen, sendet das Amt erneut ein Einladungsschreiben und als dritten Schritt eine Vorladung. Die durchführende Amtsperson meinte, dass die Betroffenen das in Amtsdeutsch abgefasste Schreiben bestimmt nicht verstünden und daher wohl zunächst mit einer kritischen Haltung kämen.⁷¹ Das entspricht den Aussagen der interviewten Betroffenen: Viele verstanden nicht genau, weshalb sie eingeladen wurden oder was im Einladungsschreiben stand. Unklarheiten liessen sich jedoch in einem zweiten Schritt mehrheitlich telefonisch klären. Keine Person scheint durch die IntV massiv irritiert oder verunsichert worden zu sein, wenn auch Gründe und Ziele in den meisten Fällen erst im persönlichen Gespräch geklärt werden konnten. Aufgrund dieser Erkenntnis aus der laufenden Evaluation hat das ASO den Einladungsbrief inhaltlich ausführlicher gestaltet, und es wird explizit erwähnt, dass die Anwesenheit des Ehepartners / der Ehepartnerin erwünscht ist.

Das ASO legt grossen Wert darauf, dass bei den Gesprächen immer professionell und unabhängig gedolmetscht wird. Das wird auch im Einladungsbrief explizit erwähnt. Nur so ist man sicher, dass Äusserungen in beide Richtungen inhaltlich richtig übertragen werden.⁷² Das professionelle Dolmetschen soll nicht nur die sprachliche Verständigung gewährleisten, sondern auch vertrauensbildend wirken und Angst reduzieren. Knapp die Hälfte der befragten Betroffenen (10 Personen) gab an, dass die Erklärungen zur IntV überwiegend verständlich waren. Je konkreter und beispielhafter die IntV besprochen wurden, desto klarer war das Verständnis der Betroffenen. So meinte eine Befragte, dass die Beispiele verständlich waren, abstrahierte Sachverhalte jedoch nicht. Eine andere Betroffene war zuerst erschrocken, weil sie nicht verstanden hatte, weshalb sie eingeladen worden war. Danach habe sich aber gezeigt, dass man ihr helfen wolle, und sie wolle ja gerne Deutsch lernen.

⁶⁸ Interview SO.

⁶⁹ Interview SO.

⁷⁰ Einladungsschreiben des Kantons SO.

⁷¹ Interview SO, Operative.

⁷² Interview SO, Operative.

Bei Ehepaaren wird von der Behörde immer angestrebt, dass beide Partner am Gespräch teilnehmen. Wenn Kinder dabei sind, wird eine ihrem Alter entsprechende Beschäftigungsmöglichkeit geboten, wie zum Beispiel Papier und Malstifte.

Kommt es tatsächlich zum Abschluss einer IntV, so wird sie entweder gleich vor Ort unterschrieben, oder die Betroffenen können sie mit nach Hause nehmen. Sollte z.B. der Partner nicht dabei gewesen sein, kann er die IntV noch vor der Unterzeichnung zur Kenntnis nehmen. In diesem Zusammenhang meinte jedoch eine Betroffene, es sei problematisch, dass man gleich an Ort und Stelle die IntV unterschreiben solle. Sie fände es besser, die rechtlichen Grundlagen nochmals prüfen zu können. Der Druck vom Amt sei spürbar gewesen. Demgegenüber hält eine Mehrheit der Befragten die Massnahmen für angemessen und nimmt sie positiv auf. Sie werden von allen als Gewinn erachtet. Die Betroffenen fühlen sich willkommen, akzeptiert und gefördert. Viele bekunden den Willen, aus eigenem Antrieb IntV-Massnahmen zu verwirklichen, auch wenn das Amt sie nicht dazu auffordert. Probleme und Verbesserungsbedarf werden nur punktuell gesehen. Kritik wird insbesondere an der Festlegung des zu erwerbenden Sprachprofils bei Deutschkursen geäußert. Ferner wird bemängelt, dass manche Massnahmen – insbesondere die Aufforderung, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen – aufgrund der familiären Situation (kleine Kinder, Haus- und Erziehungsarbeit) nur schwer zu erfüllen sind.

8.3.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)

Im Rahmen des IntV-Gesprächs gibt das ASO Empfehlungen für die zu besuchenden Kurse (Massnahmen). Gleichzeitig wird während des Gesprächs das Sprachniveau ermittelt. Kommt es diesbezüglich zu Unklarheiten, wird die betroffene Person zu einem Einstufungstest an einer Sprachschule weitergeleitet. Zwei interviewte Betroffene beklagten eine unangemessene Einstufung. Eine weitere beanstandete, dass sie als Alleinerziehende und Angestellte wenig Zeit finde, einen Deutschkurs zu besuchen, und dass nicht berücksichtigt worden sei, dass sie bereits einen Kurs besucht hatte.

Für die Gesprächsdurchführung wurde ein Leitfaden entwickelt, der eine gewisse Standardisierung des Gesprächsverlaufs gewährleistet. Das wurde auch deshalb für sinnvoll gehalten, weil die durchführenden Amtspersonen in Gesprächsführung und -techniken wenig geschult sind. Aus diesem Grund werden potentiell schwierige Gespräche vom Integrationsdelegierten selbst durchgeführt.

Die Anmeldung für einen Kurs, den die Betroffenen selbst wählen können, wird an das Amt geschickt. Die durchführende Amtsperson schreibt einen Protokollvermerk in die Akte, die den persönlichen Eindruck, aufgetretene Schwierigkeiten, Einschätzungen zur Motivation sowie Personenangaben enthält, und notiert die Frist, bis wann der Kursbesuch abgeschlossen und schriftlich bestätigt werden muss. Die Angaben werden dem Amt für Ausländerfragen (AfA) weitergereicht. Kommt die Kursbestätigung (unaufgefordert), so wird auch diese ans Migrationsamt weitergeleitet und der Fall gilt als abgeschlossen.⁷³ Der Entscheid über die Verlängerung der Aufenthalts- oder Erteilung der Niederlassungsbewilligung, den das Migrationsamt zu fällen hat, wird jedoch nicht an das ASO zurückgemeldet. Das ASO erachtet das als Manko,⁷⁴ denn falls die IntV keinen Einfluss auf den Ermessensentscheid haben sollte, müsse man das ganze Projekt in Frage stellen. Laut Migrati-

⁷³ Interview SO, Operative.

⁷⁴ Interview SO, Operative.

onsamt wird die Nichterfüllung der IntV bei den Erwägungen zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung berücksichtigt.⁷⁵

Zur Überprüfung der Zielerreichung sind eher kurz- und mittelfristige Indikatoren vorgesehen, wie z.B. die Verbesserung der Deutschkenntnisse. Diesbezüglich scheinen bei den Betroffenen jedoch Unklarheiten zu bestehen. Eine Person meinte, die Massnahmen seien nicht freiwillig, und trotzdem sei nicht bestimmt worden, welches Sprachprofil erreicht werden müsse. Eine weitere Betroffene monierte, dass man auf dem Besuch eines im Kanton angebotenen Deutschkurses bestehe und eigene Bemühungen nicht anerkannte oder anrechne. Die durchführende Amtsperson meinte, dass dem ASO derzeit das Instrumentarium und die Kapazitäten für die wünschenswerte längerfristige Messung des tatsächlichen Integrationserfolgs fehlen.⁷⁶

Im Kanton Solothurn wird zur Zeit eine Datenbank „Integrationsvereinbarungen“ entwickelt. Die monatlich um bis zu 40 Einheiten steigende Zahl von IntV erfordert den Aufbau verbesserter Controllingabläufe (z.B. Zweitgespräch, Empfehlungen an das Migrationsamt zu Verlängerung/Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung usw.). Eine Ausweisung ist laut ASO aber nur möglich, wenn mehrere Faktoren zusammenkommen. Wenn eine Mehrfachproblematik vorliegt, steigt der Handlungsspielraum für mögliche Sanktionen, denn laut Gesetz kann man Leistungen der Sozialhilfe oder IV an den Besuch eines Deutschkurses koppeln und bei Nichteinhaltung mit Leistungskürzungen drohen.⁷⁷

8.3.6 Gesprächsführung

Die durchführende Amtsperson setzt durch die Gestaltung der Gesprächssituation, durch die Benutzung einer bestimmten Begrifflichkeit und Sprache, aber auch durch non- und paraverbale Signale die auf Ebene der Policy definierte Strategie um. Nach Meinung einer durchführenden Amtsperson hat schon die Sitzordnung einen wichtigen Stellenwert und beeinflusst die Übermittlung bestimmter Botschaften und die Verfolgung der Ziele. Man will eine gewisse Nähe zu der betreffenden Person herstellen und gleichzeitig eine Hierarchie zum Ausdruck bringen, damit die durchführende Amtsperson als „Chef“ erkennbar wird. Dabei wird aber kein autoritäres Verhältnis, sondern „eine relativ offene und lockere Atmosphäre“ geschaffen, „wo sich die Leute auch getrauen zu sagen, was sie denken“ (P2, Z:116). An einer anderen Stelle im Interview wurde betont, dass bewusst nicht der Begriff „Klient/in“ verwendet wird, sondern „Migrant/in“, da man „sich auf gleicher Augenhöhe begegnen“ wolle. Offenbar wird „Klient/in“ vermieden, weil die damit assoziierte Bedeutung „hilfsbedürftige Person“ oder „problembelastete Person“ eher abgelehnt wird. Nach Aussagen der durchführenden Amtsperson wird zu Beginn des Gesprächs jeweils die Unterstützung des Amtes signalisiert und am Motivationsaufbau gearbeitet. Sofern das beim Gegenüber auf Ablehnung stosse, würde aber schnell umgeschwenkt und verdeutlicht, dass Integration eine gesetzliche Pflicht ist, sowie auf mögliche Sanktionen hingewiesen.

Dementsprechend wird das Gespräch von den Betroffenen im Allgemeinen als hilfreich und positiv wahrgenommen. Ihre Aussagen weisen darauf hin, dass die Behörden sehr darum bemüht sind, gut zu kommunizieren und den Betroffenen Hilfsbereitschaft zu signalisieren. Die Gespräche werden als motivierend erlebt, es herrscht ein gutes Einvernehmen und Gesprächsklima. So fühlte sich eine Person durch die Einladung zur IntV mit der Schweiz mehr verbunden und begrüßte, dass es im

⁷⁵ Interview SO.

⁷⁶ Interview SO.

⁷⁷ Interview SO, Operative.

Gespräch auch die Möglichkeit gab, Themen zu diskutieren. Eine andere Befragte hatte den Eindruck, dass man herausfinden wollte, wo sie momentan mit den Integrationsbemühungen steht. Eine weitere Person sagte, man habe sie informiert, dass man ihr helfen wolle, auf eigenen Füßen zu stehen.

Allerdings sieht die ausführende Amtsperson, dass das Aufzeigen von negativen Konsequenzen die asymmetrische Position der Gesprächspartner klar werden lässt. Insofern sei der Anspruch, sich „auf gleicher Augenhöhe“ zu begegnen, „ein wenig schön gefärbt“. Diese Ambivalenz kommt auch darin zum Ausdruck, dass man den Betroffenen zwar sagt, man wolle ihnen helfen, aber auch betont, dass es dafür beide Seiten brauche.⁷⁸

Die Befragten schätzten die Freiwilligkeit der IntV und der vereinbarten/verordneten Massnahme sehr unterschiedlich ein. Knapp die Hälfte meinte, dass sie freiwillig sei, die andere hielt sie für verpflichtend, wobei die Antworten den Eindruck machen, dass der Druck nicht als hoch empfunden wird. Allerdings sagten relativ viele Befragte, dass das Risiko einer Ausweisung im IntV-Gespräch erwähnt wurde und bei ihnen Verunsicherung ausgelöst habe. Ferner wird deutlich, dass es auch um Vermittlung von Ansprüchen geht, die der Kanton an die Betroffenen stellt. Dazu gehört z.B. die Botschaft, dass Gleichberechtigung in der Schweiz einen zentralen Wert darstellt.

Wie die Analyse der teilnehmenden Beobachtung zeigt, lässt sich die Gesprächsführung im Kanton Solothurn als in erster Linie klärend und informierend mit klaren Aufforderungen und Appellen an die Betroffenen beschreiben.⁷⁹ Dabei wird ein Bewusstsein für die Realität, aber auch für die Gestaltung der Zukunft geschaffen. Durch Nachfragen wird auch den Betroffenen Raum für Informationen und Stellungnahmen gegeben. Ausgeprägter als in den anderen Pilotkantonen wurden auch „überprüfende“ sowie „normativ moralisierende“ Momente beobachtet. Seitens der Betroffenen überwiegen motivierte Reaktionen, sie verhalten sich entgegenkommend und offen. Ebenso werden auch Erklärungen für die seitens des Amtes aufgeworfenen Fragen geboten. Es konnten keine konfrontativen, verweigernden oder rechtfertigenden Reaktionen der Betroffenen und nur selten defensiv ausweichende oder unterstützungssuchende Verhaltensweisen beobachtet werden.⁸⁰

8.3.7 Wirkung

(Antizipierte) Wirkung auf die Betroffenen

Eine Amtsperson äusserte die Hoffnung, dass über die IntV auch etwas mehr Gleichberechtigung von Mann und Frau erreicht wird, wenn Frauen unabhängig von ihren Ehepartnern Kurse besuchen und sich verständigen lernen. Die Wirkung auf die Betroffenen wird vom ASO zu 80-85 Prozent als positiv eingeschätzt, als Hilfestellung und als Wertschätzung. Diese Einschätzung korrespondiert mit derjenigen der Betroffenen. Insgesamt werden die Massnahmen als Hilfestellung, als „amtlicher Support“ erlebt. Die Betroffenen fühlen sich vorwiegend gefördert, sie werden motiviert und wollen die Massnahmen aus eigenem Antrieb erfüllen. Widerstände sind laut ASO eher selten, zeigen sich aber manchmal bei Älteren, die meinen, sie könnten nicht mehr lernen, oder bei Männern, die keinesfalls wollen, dass ihre Frauen lernen gehen. Wenn die Verpflichtungen durch Kinder und Arbeit zu gross sind, kann die IntV als Belastung empfunden werden (vgl. hierzu auch Kap. 1.3.5 zu

⁷⁸ Interview SO, Operative.

⁷⁹ Vgl. TB, Übersicht Durchführende.

⁸⁰ Vgl. TB, Übersicht Betroffene.

Assessment). Zum Teil haben die Betroffenen Ängste in Bezug auf das geforderte Niveau. Sie befürchten, den Kurs sehr gut machen zu müssen, damit sie ihren Ausweis, der solange auf dem Migrationsamt bleibt, zurückbekommen können. Die Amtsperson meint, dass die Betroffenen den Prozess des Sprachenlernens und der Integration bewusster angingen, als wenn das Gespräch mit IntV nicht stattgefunden hätte.

Der insgesamt positive Eindruck wurde auch von den befragten Betroffenen bestätigt: Manche schilderten, dass sie am Anfang unsicher gewesen seien, sich aber im Verlauf des Gesprächs doch ermutigt gefühlt hätten. Einige hatten den Eindruck, dass sie von dem Verfahren profitieren, oder schätzten die Informationen über einzelne Aspekte der Schweiz (z.B. Gesundheitssystem) als hilfreich ein. Rund die Hälfte aller befragten Betroffenen bewertete die Massnahmen als integrationsfördernd und fühlte sich ermutigt und unterstützt, Integrationsprobleme anzugehen.

Wirkung nach innen in Bezug auf die eigene Arbeit, die eigene Stelle

Von der durchführenden Amtsperson wird das Gespräch selbst als Erfolg angesehen. Es entstehe das Gefühl, tatsächlich miteinander ins Gespräch gekommen zu sein, eine Kooperationsbeziehung hergestellt zu haben, zu spüren, dass der andere Interesse hat und bemüht ist, das, was besprochen wurde, umzusetzen. Auch sonst wird die Wirkung nach innen (und nach aussen) positiv gesehen. Mit den IntV komme man dem politischen Bedürfnis nach, auch einmal zu fordern und nicht immer nur zu fördern, so wie das in Form von Deutschkursen, Integrationskursen usw. bereits geschehe. Dadurch werde auch wieder mehr Spielraum für andere Integrationsprojekte geschaffen. Die Ideen zu weiteren sinnvollen Projekten könnten z.B. aus den Gesprächen mit den Betroffenen hergeleitet werden, die sehr viele Informationen und tiefe Einblicke in Einzelschicksale liefern. Dennoch sollte die Arbeit im Kontext der IntV nicht als sozialarbeiterische Einzelfallhilfe missverstanden werden, denn das sei nicht Aufgabe des Amtes.

Wirkung nach aussen

Zur Aussenwirkung meinte eine durchführende Amtsperson, dass die Erwartungen viel zu hoch gesteckt seien. Die Tatsache, dass es die Willkommenveranstaltungen und die IntV gebe, spreche sich allerdings schnell herum und erzeuge eine gewisse Wirkung, die IntV werde ernst genommen. Je früher ein solches Gespräch mit Betroffenen stattfinden könne, desto besser sei es, denn sonst würde man wertvolle Zeit verstreichen lassen, während der z.B. Jugendliche „rumhängen“.

Zur Umsetzung der IntV im Kanton Solothurn äussern sich die Sprachschulen weitgehend positiv. Ihre anfänglichen Befürchtung, dass die Betroffenen unmotiviert zu den Deutschkursen kommen würden, hat sich nicht bewahrheitet. Vielmehr konnten sie beobachten, dass die meisten Teilnehmenden mit einer IntV die Kurse motiviert besuchen und dass insbesondere Frauen, die wohl ohne IntV kaum einen Deutschkurs besucht hätten, nach anfänglicher Scheu mehr Selbstvertrauen und Offenheit entwickeln. Ausserdem würden die Betroffenen nicht nur dahingehend kontrolliert, ob sie den Deutschkurs absolviert hätten, sondern würden im Sinne einer Fördermassnahme betreut und begleitet.

Die Sprachschulen halten die Einstufung des Sprachprofils nach dem Europäischen Sprachenportfolio zum Teil für problematisch und für einen Grossteil der Zielgruppe der IntV für ungeeignet. Des-

halb entwickelt ECAP derzeit ein neues, effektiveres Einstufungsverfahren.⁸¹

8.3.8 Aufwand und Nutzen

Nach den Angaben einer durchführenden Amtspersonen liegt der Aufwand im Durchschnitt bei 3 Stunden pro Gespräch, inklusive Vor- und Nachbereitung. Insgesamt wird der Aufwand als „recht gross“ eingeschätzt, vor allem, wenn etwas nicht planmässig verläuft –beispielsweise, wenn die professionelle Übersetzerin nicht erscheint oder es zu anderweitigen Verzögerungen kommt. Neu stehen 120 Stellenprozente für den Bereich der IntV zur Verfügung. Davon entfallen 20 Prozent auf den Leiter des ASO, 60 Prozent auf eine Sachbearbeiterin, 20 Prozent auf Sozialarbeit, 30 Prozent auf Sozialarbeiterpraktikanten/innen und 10 Prozent auf den Leiter der Fachstelle Integration. Die Durchführung der IntV wird vom Kanton im Rahmen eines Integrationskredits finanziert. Die bereit zur Verfügung gestellten Ressourcen werden in Bezug auf das angestrebte Ziel von 400 IntV als äusserst knapp eingeschätzt. Seit November 2009 werden 30-40 IntV pro Monat durchgeführt. Gäbe es mehr Ressourcen, könnte man sich, so das ASO, vielleicht auch auf schwierigere Personen konzentrieren. Migranten/innen mit mehrfachen Problemen schätze man aber als für die IntV wenig geeignet ein. Im Rahmen der Zusammenarbeit innerhalb des Amtes für Soziale Sicherheit gibt es eine geleitete Intervision sowie eine Triage zur Klärung von schwierigen Einzelfällen.

8.3.9 Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen

Im Kanton Solothurn kommt den Gemeinden eine besondere Funktion zu, denn gemäss Sozialgesetz können sie mit Personen IntV abschliessen, die Sozialhilfe beziehen. Demnach bleibt es den Gemeinden (im Kanton Solothurn sind es in diesem Fall Sozialregionen) überlassen, ob und wie sie IntV bei ihren Fällen anwenden wollen. Eine Standardisierung des Verfahrens wurde bisher nicht vorgenommen, was laut ASO jedoch auch nicht problematisch ist, denn die Sozialhilfe ist laut Sozialgesetzgebung eine kommunale Leistung. Im Rahmen des Pilotprojekts IntV erachtete man die vereinzelt Versuche der Gemeinden, IntV abzuschliessen, als Ergänzung zum kantonalen Vorgehen.⁸² Die unterschiedliche Handhabung innerhalb des Kantons hat jedoch in gewissen Fällen zu Doppelspurigkeiten geführt. So kann es geschehen, dass das ASO eine Person zu einem Gespräch einlädt und dann erfährt, dass die Gemeinde schon erste Schritte in Richtung IntV veranlasst oder bereits eine IntV abgeschlossen hat. Doppelspurigkeiten beschränken sich jedoch nicht nur auf die Zusammenarbeit zwischen den Sozialregionen und dem Kanton, sondern stellen teilweise auch zwischen kantonalen Ämtern ein Problem dar. So wurde in einem ähnlichen Fall eine Person eingeladen, die bereits von der Abteilung Ausländerfragen eine Niederlassungsbewilligung erhalten hatte und somit für eine IntV nicht mehr in Frage kam.⁸³

Die Zusammenarbeit mit den anderen Kantonen der Nordwestschweiz wird als sehr gut bezeichnet.

⁸¹ Interview SO, Sprachschulen.

⁸² Interview SO.

⁸³ Interview SO.

9 Policy und Umsetzung im Kanton Zürich

Zürich, der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz, zählte Ende 2008 rund 1'327'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Der Ausländeranteil liegt bei rund 23 Prozent, wobei die Stadt Zürich und die Region Limmattal mit 30 Prozent den höchsten Anteil aufweisen.

Unter den Migranten/innen aus Drittstaaten stellt die Gruppe der serbischen Staatsangehörigen mit 11 Prozent den höchsten Anteil (Statistisches Amt Zürich 2008).

9.1 Integrationspolitik

Im Herbst 2007 hat der Regierungsrat die Integrationspolitik neu ausgerichtet und zu einem der Schwerpunkte in der Legislaturperiode 2007-2011 erklärt. Die neue Integrationsbeauftragte und die von ihr geleitete Fachstelle für Integrationsfragen setzen den Auftrag des Regierungsrates um. Ihre Aufgabe ist es, im Kanton eine kohärente und koordinierte Integrationsförderung zu ermöglichen.⁸⁴

Im Gegensatz zu den anderen Pilotkantonen ist im Kanton Zürich das Thema Integration in keinem Gesetz verankert. In den Jahren 2007 und 2008 wurden jedoch zwei parlamentarische Initiativen und zwei Motionen eingereicht, in denen der Regierungsrat eingeladen wird, gesetzliche Grundlagen für die Integration der ausländischen Bevölkerung auf Kantonsebene zu schaffen.⁸⁵ Drei der vier Vorstösse sind zurzeit beim Regierungsrat hängig, eine Motion ist noch beim Kantonsrat pendent. Die Fachstelle für Integrationsfragen erachtet die Schaffung eines kantonalen Integrationsgesetzes nach dem Vorbild der beiden Basel als dringendes Anliegen. Im Rahmen der eingereichten parlamentarischen Initiativen ist ein Entwurf für ein Integrationsgesetz in Ausarbeitung. Die Fachstelle rechnet damit, dass ein solches Gesetz „frühestens am 1. Januar 2011 in Kraft treten wird“.⁸⁶

9.2 Integrationsverständnis

Mit dem Legislaturziel 13 will man „mit verbesserter schulischer, gesellschaftlicher und beruflicher Integration aller Bevölkerungsgruppen den sozialen Zusammenhalt stärken“ (Regierungsrat Kanton Zürich 2007). Nach dem Vorbild des Basler Integrationsmodells gilt neu das Prinzip des verbindlichen „Förderns und Forderns“ ab dem ersten Aufenthaltstag. Das bedeutet, dass „als Gegenstück zur Förderung der Integration die aktive Integrationsbereitschaft und -betätigung gefordert werden soll“ (Legislaturziel 13.2).

Im Gespräch mit der durchführenden Amtsperson wurde deutlich, dass es bei dem Instrument IntV nicht nur um Sprachkurse geht, sondern um eine Gesamtsicht auf die Lage, in der sich die betroffenen Personen befinden. Die Möglichkeit, vorzeitig eine C-Bewilligung zu erhalten, soll dabei Anreize schaffen, die eigenen Bemühungen um Integration zu verstärken. Von den Betroffenen wird Integration als wichtig erachtet und als eine von ihnen zu erbringende Anpassungsleistung verstanden. Es geht darum, die hiesige Sprache zu sprechen und die Regeln zu befolgen, um nicht negativ aufzufallen. Es geht darum, Respekt für andere Personen und Kulturen zu entwickeln, mit offenen Augen zu leben, meinen sie. Grundsätzlich möchten sich alle befragten Betroffenen besser integrieren. Ihnen ist es wichtig, zu arbeiten und die deutsche Sprache zu sprechen, um in der Schweiz leben zu können und selbständig zu sein.

⁸⁴ Siehe www.integration.zh.ch

⁸⁵ Motion, KR-Nr. (156/2007), Parlamentarische Initiative (KR-Nr. 192/2007), Parlamentarische Initiative (KR-Nr. 100/2008), Motion (KR-Nr. 2/2008). Für Details siehe Literaturverzeichnis.

⁸⁶ Interview ZH.

9.3 Integrationsvereinbarungen

Da Zürich über kein kantonales Integrationsgesetz verfügt, wird der rechtliche Rahmen für die IntV direkt aus dem AuG und der dazugehörigen Verordnung (VIntA) hergeleitet. Als politische Grundlage dienen die Legislaturziele 2007-2011 des Regierungsrats. Ein weiteres wichtiges Dokument ist das „Merkblatt zu den IntV (gemäss Art. 5 VIntA; Art. 32, Abs. 2, Art. 54 Abs. 1 AuG)“ der Fachstelle für Integrationsfragen des Kantons Zürich. Darin sind die wichtigsten Punkte zur Umsetzung der IntV – Zielgruppen, Kriterien für Integrationsdefizite, Konsequenzen bei Nichteinhaltung usw. – enthalten. Einige Ausführungen sind direkt aus dem Bundesgesetz übernommen, andere (z.B. die Kriterien für die Integrationsprognose/Integrationsdefizite) sind spezifisch für den Kanton Zürich formuliert. Das Besondere am organisatorischen Vorgehen im Kanton Zürich ist, dass hier Gemeinden auf freiwilliger Basis als zuweisende Stellen in das Pilotprojekt IntV einbezogen wurden.

9.3.1 Zielsetzungen und Zweck

Die Forderung zur aktiven Integrationsbereitschaft und -betätigung „wird klar kommuniziert und mit individuellen Vereinbarungen umgesetzt“ (Regierungsrat Kanton Zürich 2007). Das Hauptziel der IntV ist die Herstellung von Chancengleichheit. Zur Erreichung dieses Ziels soll die IntV als verbindliches Integrationsinstrument angewendet werden. Die Förderung von Sprachkenntnissen erlaubt es, den Integrationsprozess bei neu Zuziehenden abzukürzen. Deshalb liegt der Schwerpunkt bei den operativen Massnahmen klar beim Erlernen der Sprache.⁸⁷ Auch von den Betroffenen werden die vereinbarten Sprachkurse als Qualifizierung verstanden, um eine gute Stelle zu finden. Eine Befragte erwägt zu studieren, ein anderer beabsichtigt die Gründung eines eigenen Geschäfts, während eine weitere sich von dem Sprachkurs verspricht, die eigenen Kinder besser begleiten zu können, damit sie sich in der Schweiz gut zurechtfinden.

Die durchführende Amtsperson betonte, dass die Integrationsvereinbarung im Kanton Zürich primär die Migranten/innen auf dem Weg zu einem Ziel motivieren soll, das für sie von hoher Attraktivität ist: der Erhalt einer Niederlassungsbewilligung nach ununterbrochenem Aufenthalt und guter Kenntnis der Landessprache. Die Stärkung intrinsischer Motivation, das Entwickeln einer entsprechenden inneren Haltung, muss also im Kontext der IntV ein explizites Ziel sein, auch wenn es, im Unterschied zu verbindlichen Massnahmen nicht unmittelbar erzwungen werden kann.

Die Interviews mit den Betroffenen zeigen, dass die von der Behörde intendierte Förderung der Motivation zur Erfüllung der Massnahme und die Stärkung der Eigeninitiative mit dem Instrument der IntV tendenziell zu gelingen scheinen. Die Betroffenen erachten Sprache, Bildung und Arbeit insgesamt als wichtig: Sieben von zehn meinen, dass das Ziel der IntV das Erlernen der Landessprache Deutsch ist.⁸⁸ Die meisten möchten die Sprache erlernen oder besser sprechen lernen, sich weiterbilden oder eine (feste) Arbeitsstelle finden. Sechs Befragte gaben an, es gehe bei der IntV nicht darum, auf die Ausländerinnen und Ausländer Druck auszuüben. Nur eine Person empfand das so.

9.3.2 Zielgruppen und Anwendungskriterien

Im Kanton Zürich werden die IntV auf die vom Bund empfohlenen Zielgruppen angewendet, d.h. einerseits auf Neuzuziehende aus Drittstaaten mit schlechter Integrationsprognose, andererseits auf bereits länger anwesende Personen aus Drittstaaten mit Integrationsdefiziten. Für das Pilotpro-

⁸⁷ Interview ZH.

⁸⁸ Auswertung der qualitativen Gesprächsprotokolle.

jekt liegt der Fokus klar auf Neuzuziehenden. Eine „flächendeckende Einführung“ der IntV ist nicht vorgesehen, da sie nicht für alle Personen geeignet sei.⁸⁹ Sie solle vielmehr als individuelle Motivations- und Integrationshilfe angewendet werden.

Ausser mit Personen aus den empfohlenen Zielgruppen wurde auf freiwilliger Basis IntV mit weiteren 13 Personen aus EU/EFTA-Staaten abgeschlossen. Die Fachstelle für Integration sieht darin kein Problem, da die Personen motiviert seien und ihnen dieselben „Dienstleistungen“ wie Drittstaatenangehörigen zur Verfügung gestellt werden sollten.⁹⁰ Die Nichteinhaltung von Vereinbarungen auf freiwilliger Basis hat selbstverständlich keine Auswirkung auf das Bewilligungsverfahren.

Gemäss dem Merkblatt der Fachstelle für Integrationsfragen unterscheiden sich die Anwendungskriterien der IntV je nach Zielgruppe. Bei neuzugezogenen Personen gelten unzureichende Deutschkenntnisse, mangelhafte Schulbildung und/oder berufliche Qualifikation sowie Erziehungsverantwortung als Prädiktoren verminderter Integration. Sie sind daher auch ausschlaggebende Anwendungskriterien für eine IntV. Ausserdem wird der Integrationsgrad von Angehörigen bei der Anwendung von IntV berücksichtigt.⁹¹

Bei länger ansässigen Migranten/innen stehen nicht die Integrationsprognose, sondern allfällige Integrationsdefizite im Mittelpunkt. Dazu zählen Unkenntnis der Pflichten, Überforderung bei der Erziehungsverantwortung (auch wegen fehlender Information und Sprachkompetenz) sowie Regelverstösse aufgrund mangelnder Integration. Weiter zählen auch soziale Isolation und familiäre oder gesundheitliche Probleme dazu. Grundsätzlich gilt es als Integrationsdefizit, wenn jemand den Alltag nicht ohne Hilfe von Dritten bewältigen kann.⁹²

Im Kanton Zürich wurden bis Mai 2009 insgesamt 42 IntV abgeschlossen. Sie machen rund ein Viertel aller in die Studie einbezogenen Vereinbarungen aus. Aufgeschlüsselt nach Nationalitäten stammen die meisten Betroffenen zu je gleichen Teilen aus Makedonien, Serbien-Montenegro und Asien. Knapp 80 Prozent der Migranten/innen sind Frauen. Knapp 60 Prozent befinden sich in der Alterskategorie der 21- bis 30-Jährigen und 5 Prozent (2 Personen) unter den 16- bis 20-Jährigen; weitere 17 Prozent sind zwischen 31 und 35 Jahren alt. Die restlichen verteilen sich auf die verbleibenden Alterskategorien, wobei die älteste Person 45 Jahre alt ist. Diese Altersverteilung entspricht der Kantonsstrategie, vor allem die jüngeren Neuzugezogenen in den Blick zu nehmen. Rund 40 Prozent leisten Erziehungsarbeit. Etwa 85 Prozent der Migranten/innen sind im Jahre 2008 oder 2009 in die Schweiz eingereist, was sich ebenfalls mit der Policy des Kantons deckt.⁹³

9.3.3 Konkrete Massnahmen, Kursangebot (operative Elemente)

Die Mehrheit der Kursangebote sind Sprachkurse, denn die grösste Zielgruppe im Kanton Zürich bilden die Neuzuziehenden. Aus dem Interview mit der durchführenden Amtsperson geht jedoch hervor, dass eine gelingende Integration nicht nur Sprachkompetenz voraussetzt. Andere Bedingungen, z.B. Schuldenfreiheit oder Erwerbstätigkeit sind ebenso notwendig. Aus diesem Grund werden in der Regel je nach individueller Situation der Betroffenen mehrere aufeinander folgende Massnahmen (Sprachkurse, Qualifizierungsprogramme) festgelegt. Bei der Auswahl geeigneter Kur-

⁸⁹ Beispiel: Ein Drittstaatsangehöriger kommt in die Schweiz, wohnte jedoch zuvor jahrelang in Deutschland und beherrscht deswegen die deutsche Sprache.

⁹⁰ Interview ZH.

⁹¹ Ein geringer Integrationsgrad der bereits anwesenden Person ist ein Indikator für eine ungünstige Integrationsprognose.

⁹² Kantonale Fachstelle für Integrationsfragen ZH.

⁹³ Die Angaben zu Bildung und Arbeitstätigkeit wurden erst nach Abschluss der Auswertung nachgereicht, so dass wir sie nicht mehr in die Darstellung einbeziehen konnten.

se werden die Lebensverhältnisse der Betroffenen berücksichtigt (Ausbildung/Beruf, wirtschaftliche und familiäre Bedingungen, Sprachkompetenz). In der IntV wird eine Art Projektplan zur Erreichung der gesetzten Ziele oder zur Annäherung daran festgehalten. Die befragte Amtsperson erwähnte das Beispiel einer Migrantin, die zunächst einen sechsmonatigen Sprachkurs (Deutsch für den Arbeitsmarkt) absolvieren und anschliessend ein Bildungs- und Beschäftigungsprogramm besuchen soll. Ob es danach noch eine weitere Begleitung gibt, ist derzeit noch offen. Bei rund 95 Prozent der Klienten/innen werden mehrere Massnahmen verordnet, nur wenige erhalten nur eine Massnahme. In diesem Punkt weichen die Aussagen der Betroffenen ab: In der Regel meinen sie, die Massnahme bestehe darin, einen Sprachkurs zu absolvieren. Nur eine Person gab an, dass sie einen Integrationskurs absolvieren müsse, und eine andere vereinbarte einen Kurs für Pflege sowie einen PC-Kurs (neben einem Deutschkurs). Insgesamt sind die Betroffenen in der Lage, die Massnahme konkret zu benennen, sie verstehen deren Inhalt.

Druckausübung

Die durchführende Amtsperson findet, dass man bei schwierigen Fällen, bei denen die Mittel der Kontaktaufnahme, des Gesprächs usw. nicht mehr „fruchten“, mehr Druck ausüben können müsse. Dafür sei eine Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt nötig. Es sollte eine zweite Stufe eingeschaltet werden, mit einem Schreiben, das die Betroffenen darauf aufmerksam macht, dass aufgrund der Nichterfüllung der IntV ihre Aufenthaltsbewilligung gefährdet ist. Möglicherweise müsste es ein abgestuftes Sanktionssystem (Bussen) geben, vom Nichterscheinen zum Beratungsgespräch, für das ja auch Aufwand betrieben wird und das Kosten verursacht, bis hin zur Nichterfüllung der vereinbarten Massnahme.

Für das Migrationsamt stellt das Nichterfüllen der in der IntV beschlossenen Massnahmen rechtlich keinen entscheidenden Faktor dar. Es könne höchstens ein Element unter anderen sein, das zu möglichen Sanktionen führe, aber nie allein ausschlaggebend sein. Auch vor der Einführung der IntV habe das Migrationsamt bereits über die Möglichkeit verfügt, die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung an Auflagen zu knüpfen. Das Erlernen der deutschen Sprache war dabei keine Option, weil das Amt eine solche Auflage weder überprüfen noch das erreichte Niveau einschätzen konnte.⁹⁴

Kursangebot

Das Pilotprojekt der IntV hat nach Meinung der befragten Amtsperson Lücken im Kursangebot offengelegt. Während das Deutschkursangebot mit Kinderhütendienst für Frauen in den Gemeinden relativ gut ausgebaut sei, müsse das Angebot an dezentralen subventionierten Abendkursen (Sprach- und Integrationskurse) für Erwerbstätige in den Gemeinden optimiert werden. Auch der Ausbau des Angebots an dezentralen, niederschweligen Integrationskursen in den Gemeinden sei nötig, da solche Kurse derzeit noch kaum existieren. Ein Konzept dafür befindet sich momentan in Ausarbeitung.⁹⁵

Um Doppelspurigkeiten und Lücken zu vermeiden, sollen in Zukunft Gemeindeanalysen durchgeführt werden, die den tatsächlichen Bedarf klären und eine entsprechende Optimierung des Kursangebots (Sprach- und Integrationskurse) ermöglichen. In Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt des Kantons Zürich werden dazu Instrumente entwickelt, die es erlauben, den prognostizierten Kursbedarf bei den ausländischen Bevölkerungsgruppen abzuleiten.

⁹⁴ Interview ZH.

⁹⁵ Interview ZH.

Erwähnenswert ist die übersichtlich eingerichtete Datenbank auf der Homepage der Integrationsförderung des Kantons Zürich, die je nach Gemeinde über alle Integrationsangebote des Kantons informiert (www.intergration.zh.ch).

Kurskosten

Die Sprachkurse werden vom Kanton subventioniert und dezentral in den Gemeinden angeboten. Die Kurskosten betragen für die Migrantinnen und Migranten 5 CHF pro Lektion. Manchmal besuchen Migranten/innen schon einen Kurs, der teurer ist als eine mögliche Alternative. Dann wird ein Wechsel vorgenommen, damit das Geld für zwei Kurse statt nur für einen reicht. Bezieht eine Person Sozialhilfeleistungen, so setzt sich die Fachstelle für Integrationsfragen mit der Wohnsitzgemeinde in Verbindung, um die Übernahme der Kosten durch den Sozialdienst zu regeln.⁹⁶ Von den Betroffenen gibt nur eine an, dass der Kurs ihrer Schule recht teuer sei; dafür könne sie aber ein höheres Niveau erreichen und ein Diplom erwerben.

9.3.4 Behördenarrangement und Setting

Die Federführung des Pilotprojekts liegt bei der Kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen (Direktion der Justiz und des Innern). Dort wurde für die Durchführung der IntV projektbezogen und zeitlich befristet eine 40-Prozent-Stelle geschaffen, die derzeit mit einem Psychologen mit interkultureller Erfahrung besetzt ist. Die Stelle wie auch die zusätzlich anfallenden Übersetzerdienste werden mit Kantons- und Bundesgeldern finanziert.

Die Fachstelle hält es wegen der Nähe zu juristischen/fremdenpolizeilichen Belangen grundsätzlich auch für vertretbar, die IntV vom kantonalen Migrationsamt (Sicherheitsdirektion) abschliessen zu lassen. Die Gründe, warum das in der Pilotphase anders gehandhabt wird, sind die starke Überlastung und die fehlenden Kapazitäten im Migrationsamt.⁹⁷ Ein weiterer Grund lag nach Einschätzung der durchführenden Amtsperson darin, dass es bei der IntV nicht primär um die Aufenthaltsbewilligung gehe, sondern dass eine Integrations-Beratung gefragt sei.

Die Einwohnerkontrolle, der Sozialdienst und die Schulbehörde in den Gemeinden melden der kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen die Personen mittels Antragsformular. Dann werden im kantonalen Migrationsamt die fremdenpolizeilichen Aspekte geprüft. Wenn es einem IntV-Verfahren zustimmt, lädt die Fachstelle für Integrationsfragen die betreffende Person zu einem Gespräch auf das Amt ein.

Der Einladungsbrief enthält keinen Betreff, wird also weder als Einladung noch als Vorladung bezeichnet. Im Schreiben selbst wird jedoch erwähnt, dass es um die Unterstützung bei der Integration geht. Die Betroffenen werden zu einem Beratungsgespräch eingeladen, in dessen Rahmen orientiert und „Möglichkeiten zur Verbesserung Ihrer Integration“ zusammen geprüft werden sollen. Der Abschluss einer IntV wird dabei als prinzipiell integraler Bestandteil des Beratungsgesprächs aufgeführt. Der Partner bzw. die Partnerin werden aufgefordert, mitzukommen, während ein(e) Übersetzer/in nicht erwähnt wird. Beim Anschreiben fällt auf, dass es implizit an den Bemühungen des Gegenübers anknüpft. Der Brief setzt Motivation und Bestrebungen zur Integration voraus und signalisiert, dass man dabei Hilfe in Form von Beratung anbieten möchte. Der Kanton Zürich ist der einzige Kanton, der das IntV-Gespräch bereits im Anschreiben als Beratungsgespräch definiert. Während bei allen anderen Kantonen der Abschluss einer IntV explizit als angestrebtes Ziel erwähnt ist, wird

⁹⁶ Interview ZH.

⁹⁷ Interview ZH.

das im Kanton Zürich als „im Prinzip zum Beratungsgespräch dazu gehörig“ bezeichnet. Die Formulierung bestätigt den Eindruck, dass man die Motivation und Selbstverantwortung der Betroffenen betonen möchte, schon bevor ein persönlicher Kontakt stattgefunden hat. So ist es auch nachvollziehbar, dass tatsächlich in einigen Fällen keine IntV zu Stande kommt – zum Beispiel, weil sich die Zuweisungskriterien in der Realität als nicht geeignet erweisen oder weil eine Vereinbarung derzeit aus bestimmten Gründen nicht angezeigt ist. Dieses Ergebnis wird offensichtlich in einem gemeinsamen Verhandlungsprozess von den beteiligten Akteuren entwickelt. Wenn man aufgrund des Gesprächs zum Schluss kommt, dass eine IntV sinnvoll wäre, schliesst die Fachstelle eine solche Vereinbarung mit der betroffenen Person ab; sie besucht dann die vorgeschriebenen Kurse und bleibt (freiwillig) mit der Fachstelle in Kontakt.

Die Betroffenen äusserten sich unterschiedlich darüber, wie sie das Schreiben zum IntV-Gespräch wahrgenommen und verstanden haben: Eine überwiegende Mehrheit verstand, weshalb sie zum Gespräch eingeladen wurde und fühlte sich folglich auch nicht von behördlichen Massnahmen bedroht, sondern nahm die IntV (auch nach dem persönlichen Gespräch) als Hilfestellung wahr.⁹⁸ Zwei von zehn befragten Betroffenen war unklar, worum es ging, und sie befürchteten zunächst etwas Schlimmes. Eine dieser Personen berichtete, sie sei sehr erschrocken und habe Angst gehabt, die Schweiz verlassen zu müssen. Deshalb habe sie dann die Kinder und auch eine Verwandte zum Gespräch mitgebracht. Sie habe beinahe vor Glück geweint, als ihr bewusst wurde, dass man ihr und ihren Kindern helfen wollte.

9.3.5 Verfahrensschritte (Assessment, Gesprächsdurchführung, Zielvereinbarung, Controlling, Sanktionen)

Prozessablauf und Indikationsstellung IntV

In einem Prozessablauf, der auf der Homepage der Kantonalen Fachstelle für Integrationsfragen (⁹⁹) einzusehen ist, wird detailliert dargestellt, welche Akteure in welchem Prozessschritt zuständig sind. Um eine interkommunale Standardisierung bei der Fallmeldung zu gewährleisten, stehen Musterformulare zur Verfügung.¹⁰⁰ Falls es zwischen den Gemeinden trotzdem zu einer uneinheitlichen Handhabung kommen sollte, würde die Fachstelle für Integrationsfragen eingreifen und die Situation individuell mit der jeweiligen Gemeinde klären.¹⁰¹ Das Interview mit der durchführenden Amtsperson machte deutlich, dass hier im Laufe der Zeit Entwicklungen und Anpassungen stattgefunden haben. Es gab zwei Weisungen an die Gemeinden. Nach der ersten Weisung stellte sich heraus, dass Unklarheiten bezüglich der Zielgruppen bestanden. Das zweite Merkblatt (Weisung) griff sie auf und spezifizierte z.B., dass Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und Familienangehörige von Schweizern/innen nicht als Zielgruppe der IntV vorgesehen sind. Es seien jedoch freiwillige IntV (auch mit EU-Bürgerinnen und Bürgern) möglich.

⁹⁸ Vgl. dazu auch statistische Angaben zu den qualitativen Gesprächsprotokollen.

⁹⁹ www.integration.zh.ch

¹⁰⁰ Es wird unterschieden zwischen den Zielgruppen: "Antrag und Beurteilung zur Ausstellung einer Integrationsvereinbarung bei neu vom Ausland zugezogenen Personen aus Drittstaaten" und "Antrag und Beurteilung zur Ausstellung einer Integrationsvereinbarung bei länger in der Schweiz anwesenden Personen aus Drittstaaten".

¹⁰¹ Interview ZH.

Zielformulierung und Massnahmenbestimmung

Während des Gesprächs wird in Form eines Assessments das Integrationsniveau hinsichtlich der Wahrnehmung und des Umgangs mit kulturellen Unterschieden (Heimatland und Schweiz) anhand einer sechsstufigen Skala des „Development Model for Intercultural Sensitivity“ (DMIS) nach Milton Bennet (1993) eingeschätzt. Sie bildet eine Ausgangsbasis, aufgrund derer sinnvolle und erreichbare Ziel definiert werden können.

In Zürich gibt es eine Reihe von Beilagen, die mit der IntV zusammen verschickt werden. So werden z.B. das Raster zum Sprachenportfolio und die Kriterienliste zur vorzeitigen Erteilung der C-Bewilligung beigelegt. Es wird aber betont, dass die Sprache (verlangtes Niveau ist B1) für eine solche Bewilligung alleine nicht ausreicht, sondern dass sie nur ein „guter Start, ein Impuls“ zur besseren Integration ist.

Wenn beispielsweise ein Deutschkurs als Massnahme „verordnet“ wird und die Voranmeldung erfolgt ist, muss die betroffene Person die definitive Anmeldung selbst vornehmen.

Controlling

Analog zu den Anwendungskriterien zählen eine erhöhte Sprachkompetenz, ein verbesserter Zugang zu Informationen, eine Steigerung des Bildungs- und Wissensniveaus, eine bessere soziale Vernetzung, das Kennen und Einhalten der Rechtsordnung, die Teilnahme am Wirtschaftsleben sowie die Möglichkeit des sozialen Aufstiegs als Erfolgsindikatoren einer Integration. Wie diese Kriterien angewendet werden sollen, wird jedoch nicht weiter ausgeführt.

Wenn die IntV erfüllt wird, kann die Bewilligung – sofern die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind – verlängert werden. Werden die in der Vereinbarung festgelegten Verpflichtungen jedoch nicht eingehalten, prüft die Fachstelle für Integrationsfragen die möglichen Ursachen. Falls sich eine Person zwar bemüht, aber aufgrund ihrer Möglichkeiten ein bestimmtes Deutschniveau nicht fristgerecht erreichen kann, steht einer Verlängerung der IntV nichts im Wege. Auch bei anderen Gründen, die zur Nichteinhaltung der Vereinbarung geführt haben, wie Erziehungsaufgaben, familiären Problemen oder Krankheit, muss nicht mit Sanktionen gerechnet werden. Vielmehr versucht die Fachstelle dann, die Person weiter zu begleiten und die passenden Stützangebote zu finden. Damit soll gewährleistet werden, dass Betroffene ihre persönlichen Ziele erreichen können.

Während es viele Ursachen gibt, die eine Verlängerung der Vereinbarung notwendig machen, hat eine „böswilligen Verweigerung“ – insbesondere in Verbindung mit weiteren Faktoren wie Sozialhilfebezug oder Straftaten – einen negativen Einfluss auf das Bewilligungsverfahren.¹⁰² Dasselbe gilt bei einer grundsätzlichen Verweigerung gegenüber dem Abschluss einer IntV. Da es im Kanton Zürich bis anhin keinen derartigen Fall gab, sind die oben beschriebenen Vorgehensweisen vorerst theoretischer Natur. Inzwischen stellen sich allerdings auch neue ausländerrechtliche Fragen, an die man anfangs noch nicht gedacht hat – zum Beispiel, wie man vorgehen soll, wenn jemand während der laufenden IntV in eine andere Gemeinde oder einen anderen Kanton umzieht. Hier ist für die Fachstelle noch offen, wie es um die Gleichbehandlung der Betroffenen in den Gemeinden bestellt ist.

Nahezu alle interviewten Betroffenen sehen keinen Verbesserungsbedarf bei der IntV. Sie nennen weder unklare Rahmenbedingungen oder Erwartungen noch strukturelle Gründe, die die Erfüllung der Massnahme grundsätzlich behindern. Die persönliche Situation und der biographische Hinter-

¹⁰² Interview ZH.

grund scheinen angemessen berücksichtigt zu werden. Laut den Befragten läuft das IntV-Verfahren gut, die Massnahmen erscheinen ihnen angemessen und sinnvoll.

Monitoring, umfassendes Betreuungssetting

Laut Auskunft der Fachstelle haben die Erfahrungen inzwischen gezeigt, dass neben dem Controlling auch ein Monitoring nötig ist. Man müsse die Personen, mit denen eine IntV abgeschlossen wurde, in regelmässigen Abständen anrufen und fragen, wie es ihnen gehe und wie der Sprachkurs verlaufe. Nach ein paar Monaten hätten sie die IntV nicht mehr präsent, aber nicht aus „bösem Willen“, sondern einfach, weil sie nicht mehr daran dächten. Damit die Betroffenen ihr Ziel erreichten, müsse man mit ihnen wiederholt Kontakt aufnehmen. Das sei auch deshalb wichtig, weil sich die Lebensumstände ändern können; wenn z.B. jemand eine Stelle findet und nun pendeln muss oder wenn jemand schwanger oder krank wird, muss das berücksichtigt werden.

Die Fachstelle bietet auch Hilfen bei weiteren Fragen an und verweist auf passende Angebote wie z.B. Geburtsvorbereitungskurse bei schwangeren Frauen oder Angebote für kleine oder heranwachsende Kinder. Solche Angebote sind aber nicht verbindlich und stellen keinen Bestandteil der IntV dar. Einige Betroffene erwähnten in den Interviews, dass sie eine weitreichende sozialarbeiterische Unterstützung bekommen haben, die sie sehr schätzen. Insgesamt scheint die Unterstützung falladäquat und flexibel zu sein.

Ein weiteres Monitoringinstrument besteht in einer schriftliche Befragung, mit der man in Erfahrung bringen will, ob die Betroffenen mit dem Sprachkurs zufrieden sind und welche Angebote sie vielleicht zusätzlich brauchen (z.B. einen Konversationskurs, da das aktive Sprechen in dem besuchten Sprachkurs zu kurz komme). Neben dem formalisierten, brieflichen Kontakt und dem persönlichen Gespräch gibt es einen regen, nicht formalisierten und an den aktuellen konkreten Bedürfnissen orientierten Kontakt per Telefon oder auch SMS zwischen durchführender Amtsperson und Betroffenen.

9.3.6 Gesprächsführung

Die Gesprächsführung folgt einem Beraterischen Ansatz, der sehr deutlich wird. Das Gespräch wird von den Betroffenen als guter, persönlicher und hilfreicher Kontakt wahrgenommen. Die Betroffenen können ihre Anliegen äussern, und die Amtsperson wird als freundlich und hilfsbereit erlebt. Sie fühlen sich gut informiert und finden, dass ihnen die IntV verständlich erklärt wurde. Professionelle Übersetzer/innen werden immer eingesetzt, auch wenn Angehörige dabei sind und übersetzen könnten. Nur wenn die Amtsperson selbst die Muttersprache der Betroffenen spricht, wird nicht gedolmetscht. Im Gespräch geht man zusammen den Text der IntV durch. Wenn es um die Erfüllung der Massnahme geht, fordert die durchführende Amtsperson ihr Gegenüber auf, sich zu melden, falls sich die Lebensbedingungen ändern und das einen Einfluss auf die vereinbarten Massnahmen hat. Dabei wird nicht auf negative Sanktionen eingegangen. Die Motivation und die Bereitschaft zur Erfüllung der IntV werden nicht in Frage gestellt. Zwar wird auch das potentielle Risiko einer Ausweisung bei Nichterfüllung der IntV erwähnt, doch entkräftet das die Amtsperson sofort, indem sie den Betroffenen sagt, dass sie nichts zu befürchten hätten. Die meisten Betroffenen fühlen sich verpflichtet und motiviert, die vereinbarten Massnahmen zu erfüllen, ohne das auf die erwähnten Sanktionen zurückzuführen, sondern schätzen die IntV als sinnvolle Unterstützung.

Dieses Bild wird auch durch die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung gestützt, wo sich zeigt, dass die durchführende Amtsperson in erster Linie klärt und informiert sowie gleichzeitig einen konstruktiv motivierenden Gesprächsstil einsetzt. Sie unterstützt die Betroffenen und empfiehlt Angebote oder Massnahmen, nachdem sie durch Nachfragen die Ausgangssituation der Betroffenen geklärt hat. Dabei hat der Beziehungsaufbau, welcher auf Humor und Wertschätzung gründet,

eine höhere Wichtigkeit als in anderen Kantonen. Es konnten wenig fixierende und keine auffordernden, anklagenden oder konfrontativen Momente festgestellt werden. Auf Seite der Betroffenen wird der konstruktive Beziehungsaufbau positiv erwidert, sie erklären ihre Situation und geben kompetent Auskunft. Gleichzeitig sind sie entgegenkommender und wertschätzender gegenüber der durchführenden Amtsperson als in anderen Kantonen. Appellierende, konfrontative oder auch passiv verhaltene Verhaltensweisen konnten nicht ausgemacht werden.

(Antizipierte) Wirkung auf die Betroffenen.

Nach Meinung der durchführenden Amtsperson schreitet der Integrationsprozess bei den Betroffenen „langsam aber sicher“ voran. Konkret nehmen sie ihre Realität anders wahr, indem sie klarer als zuvor sehen, was erforderlich ist, um in einer neuen Kultur und Gesellschaft „zu leben“. Deshalb beteiligen sie sich intensiver und bewusster am Alltag, entdecken viel Neues, treten in Kontakt mit anderen, setzen sich also mit dem täglichen „In-einer-anderen-Kultur-leben“ auseinander. Das beschleunigt, so die Amtsperson, den Integrationsprozess. Diese Einschätzungen decken sich mit denjenigen der Betroffenen: Der überwiegende Teil der Befragten schreibt den Massnahmen eine integrationsfördernde Wirkung zu. Die Massnahmen werden für wichtig gehalten und als Unterstützung erlebt. Fast alle Betroffenen betonen den persönlichen Gewinn aus den Massnahmen, insbesondere die Verbesserung beruflicher Chancen. Sie schätzen den Lerngewinn und erwähnen auch positiv, dass ihre Wünsche berücksichtigt worden seien. Druck hingegen wird für das Erlernen der Sprache eher als hinderlich angesehen.

Wirkung nach innen in Bezug auf die eigene Arbeit, die eigene Stelle

Für die Umsetzung der IntV wurde eine befristete 40-Prozent-Stelle geschaffen. Ursprünglich gab es die Idee, die IntV beim Migrationsamt anzusiedeln, doch dann fand man, dass es sinnvoller sei, die IntV der Fachstelle Integration zuzuordnen, da es ja, wie erwähnt, nicht nur um die Aufenthaltsbewilligung gehe, sondern um Beratung und Integration. Nach den bisherigen Erfahrungen sind alle Beteiligten der Fachstelle vom gewählten beraterischen Ansatz überzeugt und haben das Gefühl, dass das gewählte Vorgehen von den Betroffenen gut aufgenommen wurde.

9.3.7 Aufwand und Nutzen

Auf die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Nutzen meinte die durchführende Amtsperson, dass die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die Einladung zum Gespräch und die IntV als solche vom Aufwand her vertretbar seien, so auch das Controlling mit den Kursbestätigungen sowie die schriftliche Befragung. Sehr aufwändig gestaltet sich hingegen das Monitoring und die Begleitung der Betroffenen. Alle 4 bis 5 Wochen werden die Betroffenen angerufen, und es kommt immer wieder vor, dass sie ihre Verpflichtung aus der IntV nicht mehr präsent haben. Ein bis zwei Kurse werden konsequent besucht, aber nach vier bis fünf Monaten verflüchtigt sich die Motivation und die Betroffenen vergessen, dass sie eine IntV unterschrieben haben. Konkret schätzte die durchführende Amtsperson, dass der Aufwand für eine nicht abgeschlossene IntV bei ca. 3.5 Stunden liege. Bei abgeschlossenen Vereinbarungen hängt der Aufwand meist von der Schulbildung der Betroffenen ab. Bei den besser Qualifizierten braucht man insgesamt einen Arbeitstag, bei den anderen, die meist mehr Abklärungen erfordern, 1.5 bis 2 Arbeitstage.

9.3.8 Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Kantonen und weiteren Partnerstellen

Da es sich bei der IntV um eine Kann-Bestimmung handelt und im Kanton Zürich (noch) kein kantonales Integrationsgesetz vorliegt, war es den einzelnen Gemeinden überlassen, über eine Projektbeteiligung zu entscheiden. Die Gemeinden wurden von der Fachstelle diesbezüglich angeschrieben. 14 Gemeinden waren zur Teilnahme bereit und wurden in das Pilotprojekt miteinbezogen.¹⁰³

Die Aufgaben der Gemeinden beschränken sich auf die Fallerkennung sowie die Fallmeldung. Die relevanten Institutionen und Akteure in den Gemeinden (Einwohnerkontrolle, Sozialamt, Schulpflege, Gemeinderäte) wurden von der Fachstelle eingeladen und informiert. Darüber hinaus wurden sie bei der Umsetzung des Projekts unterstützt. Die Gemeinden konnten selbst entscheiden, auf welche Zielgruppe sie sich konzentrieren wollten, kantonale Prioritäten wurden aber auch mittels Weisungen an die Gemeinden mitgeteilt. Alle Akteure werden regelmässig vom Kanton eingeladen, um eine bestmögliche Transparenz und Kommunikation zu gewährleisten. Die durchführende Amtsperson hat den Auftrag, beim Abschluss der IntV jeweils individuelle Schlussberichte über den Verlauf der IntV, den aktuellen Integrationsgrad und die Perspektiven der betreffenden Person zu Händen der zuweisenden Stelle zu verfassen.

Wie die Interviews mit den zuweisenden Stellen zeigen, sind die mitwirkenden Einwohnerkontrollen in den Gemeinden von ihrem Vorgehen überzeugt, während die Sozialen Dienste bei Überweisungen eher etwas zurückhaltend geworden sind. Einzelne meinen, dass sich die IntV für problematische „Klienten/innen“ nicht wirklich eigne. Bei ihnen nütze die IntV nicht viel, da ihnen nur ein Deutschkurs empfohlen würde, für den dann die Sozialhilfe aufkommen müsse. Zudem verfüge die Sozialhilfe schon über genügend eigene Druckmittel. Andere finden jedoch, dass die Klienten/innen im IntV-Gespräch gut motiviert und begleitet worden seien. Dazu komme, dass die Fachstelle über Kursangebote besser informiert ist.

Die kantonale Fachstelle für Integrationsfragen arbeitet vor allem mit dem kantonalen Migrationsamt, den Städte- und Gemeindebehörden und weiteren Betreuungs- und Fachstellen zusammen. Im interkulturellen Bereich dient die Taskforce interkulturelle Kompetenz als Aussenstelle, die bei schwierigen Fällen beigezogen wird. Das Migrationsamt begrüsst es, dass die Durchführung der IntV von der Integrationsfachstelle übernommen worden ist, denn im Gegensatz zum Migrationsamt habe sie das dafür notwendige fachliche Know-how.

Ansonsten wird im Kanton Zürich derzeit eine Angebotsdatenbank erstellt, die alle Integrationsangebote bezüglich Sprache, Freizeit und Beratung der jeweiligen Gemeinde aufführt. Daraus wird ersichtlich, welche Angebote es gibt und wo Lücken bestehen.

¹⁰³ Winterthur, Dübendorf, Hombrechtikon, Bachenbülach, Eglisau, Pfungen, Thalwil, Opfikon-Glattbrugg, Wetzikon, Schlieren, Dietikon, Langnau a.A., Dällikon und Volketswil.

10 Übersicht zur Umsetzung der Integrationsvereinbarung nach Kanton

	Basel-Stadt	Basel-Landschaft	Solothurn	Zürich	Aargau
Integrationsverständnis	Wirtschaftliches Integrationsdefizit: Verlust/- Betreibungsscheine Lernunwilligkeit = Integrationsunwilligkeit	Fördern und Fordern Fordern: zeitliches und finanzielles Engagement Fördern: Erlaubnis, in der CH integriert zu sein „ein wenig zum Glück zwingen“	Friedliches, von gegenseitigem Respekt geprägtes Zusammenleben; gleichberechtigte Teilhabe und Mitverantwortung am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben	Förderung der aktiven Integrationsbereitschaft und -betätigung; Gesamtsicht der Betroffenen	Förderung durch Rahmenbedingungen, die Integration ermöglichen; Fordern: Anpassung an hiesige Werte unter Beibehaltung der eigenen Identität
Integrationsvereinbarung als ...	Letzte Chance Versuch einer einvernehmlichen Zielfindung	Integrations- und Motivationshilfe, präventiv „zum Schutz des Ausländers selbst“	Motivations- und Integrationshilfe zur Zielerreichung, v.a. auch Gleichberechtigung der Geschlechter Informations- und Aufklärungsmittel	Anreiz, vorzeitig eine C-Bewilligung zu erhalten; Abkürzung des Integrationsprozesses	Instrument als Hilfsmittel, das die Verpflichtung und Mitverantwortung zur Integration fördert; dient der Orientierung und gewährt Hilfen, als Anreiz
Zielgruppen/ Auswahlkriterien	Unfähig selbständig in täglichen Angelegenheiten zu handeln Vorliegen von Integrationsdefiziten Bedarf an spezifischen Fördermassnahmen	Neuzugezogene ohne rechtlichen und völkerrechtlichen Anspruch, Personen, die häusliche Gewalt ausüben, sozialhilfeabhängige und/oder arbeitslose Personen, die mangelnde Deutschkenntnisse aufweisen (Drittstaaten)	Vor allem Neuzugezogene Mütter mit schlechtem Bildungshintergrund, Jugendliche und junge Erwachsene neu zugezogene Personen, die in binationalen Ehen mit Schweizer Partner/innen verheiratet sind	Neu Zugezogene: fehlende Deutschkenntnisse, minimale Schulbildung; mangelhafte berufliche Qualifikation, Erziehungsverantwortung Länger Anwesende: Defizite stehen im Vordergrund = unfähig, in täglichen Angelegenheiten selbständig zu handeln	Neuzugezogene, v.a. Jugendliche und Familienfrauen; Personen, die eine Statusumwandlung erfahren haben (von F auf B) mit Integrationsdefiziten (schlechte Deutschkenntnisse, IV)
Auswahlprozedere/ Assessment	Wer „an die Oberfläche gespült wird“ Auswahl für IntV durch Akten, nicht durch Gespräch	Je nach Schuldenhöhe oder Arbeitsbetroffenheit macht IntV Sinn oder nicht Rückmeldung durch Sozialhilfe der Gemeinden, Polizei, Dossier Neuzugezogene liegt dem Migrationsamt vor	kriteriengeleitet; Akten via Migrationsamt	Einwohnerkontrolle, Sozialdienste, Schulbehörden der Gemeinden melden fragliche Fälle; kantonale Fachstelle für Integrationsfragen lässt fremdenpolizeiliche Aspekte beim Migrationsamt prüfen; es gibt Musterformulare zur Fallmeldung	Migrationsamt (Stelle für Familienennachzug) prüft Kriterien und gibt dem ASO Nachricht
Setting/ behördliches Arrangement	Einladungsschreiben als Vorladung. Grund „Integrationsdefizite“ für Dolmetschen ist zu sorgen kein spezielles Arrangement für anwesende Kinder Prozessablauf im Konzept klar geregelt	Einladungsschreiben, Grund: a) mangelnde Sprachkenntnisse (betr. IntV) b) Willkommen in der CH/Abschluss IntV für Dolmetschen ist zu sorgen (Partner) einfacher und klarer Prozessab-	Einladungsschreiben mit Vermerk, dass die Akte weitergereicht wurde und der Ankündigung einer IntV; Professionelles Dolmetschen ist vom Amt sicher gestellt Beschäftigungsmöglichkeit für Kinder wird bereitgestellt;	Einladungsschreiben, Grund: Unterstützung bei Integrationsbemühungen. Definition als „Beratungsgespräch“; IntV ist möglich; Übersetzer/innen nicht erwähnt, werden aber beigezogen, falls notwendig;	Zunächst erfolgt ein Infogespräch mit in Frage kommender Person; Protokolleintrag mit Empfehlung; 4-Augen Prinzip; danach IntV-Gespräch; dazwischen werden Unterstützungsangebote geklärt Professionelles, unabhängiges

	Basel-Stadt	Basel-Landschaft	Solothurn	Zürich	Aargau
		lauf	Prozessablauf bei Neuzugezogenen vorhanden, bei länger Anwesenden nicht	Prozessablauf im Konzept klar geregelt	Dolmetschen
Gesprächsführung	Entlang Leitfaden (IntV Formular) Protokollführung Personalien, Grund für Aufgebot, Androhung einer Nichtverlängerung der Bewilligung Vorschlag einer Massnahme, Anhörung der Betroffenen	Aufzeigen der Erwartungen und der Konsequenzen bei Nichterfüllung	Entlang Leitfaden (IntV-Formular) Im Vordergrund steht Beratung und Information der Sitzordnung wird Beachtung geschenkt (nahe bei der Amtsperson, die Autorität verkörpert); Inszenierung einer offenen Atmosphäre; Begegnung auf „gleicher Augenhöhe“	Ziel ist es, intrinsische Motivation (innere Haltung) aufzubauen; Gespräch wird als Beratung gestaltet; Fokus liegt auf dem erwünschten Verhalten und dem Anreiz der IntV.	geplante, strukturierte Gesprächsführung auf der Grundlage von Recherchen und Abklärungen im Vorfeld
Art der Gesprächsführung (TB)	Direktiv, eher anklagend, konfrontativ, druckerzeugend, normativ, moralisierend	Klärend, informierend, nachfragend, fixierend, auffordernd, empfehlend, z.T. druckerzeugend, überprüfend, anklagend	Primär klärend und informierend, überprüfende sowie moralisierende Momente kommen auch zum Tragen	Primär klärend motivierend, beziehungsaufbauend, unterstützend empfehlend	Klärend informierend, fixierend, Realität herstellend, auf Zukunft ausgerichtet, konstruktiv motivierend
Stellenprozente	Keine Angaben möglich	20 Prozent; ca. 5 h pro Gespräch, inkl. Kurzprotokoll	120 Prozent; 3 h pro Gespräch inkl. Vor- und Nachbereitung; geplant: 400 IntV pro Jahr;	40 Prozent; 3,5 h bei nicht abgeschlossenen IntV; sonst 1,5-2 Arbeitstage pro IntV.	Antizipiert: 150 Prozent bei 80 Infogesprächen und 50 IntV jährlich 4-5 h bei nicht abgeschlossenen IntV.
Massnahmen	30 Prozent Deutschkurse 20 Prozent Kombination Sprach- und Integrationskurs 20 Prozent Kombination Sprachkurs und Beratung 30 Prozent Beratung u. Anderes	Deutsch- und Integrationskurse, Kurse gegen häusliche Gewalt in Planung	Deutsch-Integrationskurse und Deutschkurse 2/3 Niveauekurse, z.T. Beratung bei RAV oder Sozialhilfe, (Benutzung deutschsprachiger Medien)	Deutsch- und Integrationskurse; meist mehrere Massnahmen nacheinander; ausgehend vom Zielzustand wird eine Art Projektplan erstellt	Vor allem Deutschkurse, Integrationskurse sollen auch angeboten werden definierte Massnahme wird in der Datenbank erfasst
Assessment für Bestimmung der Massnahme	Erkennen des Defizits durch Amtsperson Vorschlag von Massnahmen bei Bestimmung des zu erreichenden Sprachprofils wird Bildung berücksichtigt (bleibt i.d.R. den Sprachschulen überlassen) eine Datenbank liegt vor	Ausländerdienst BL oder andere Sprachschulen nehmen Einstufungstests vor eine Datenbank liegt vor	Feststellen des Sprachprofils durch Amtsperson oder Einstufung durch Sprachschule Eine Datenbank wird aufgebaut	Feststellen des Integrationsniveaus durch Amtsperson anhand einer sechsstufigen Skala eine Datenbank liegt vor	Kostenlose, elektronisch durchgeführte Spracheinstufung vor IntV-Gespräch Es gibt keine Datenbank
Controlling	Anmeldung bei Sprachschule wird Migrationsamt innerhalb eines Monats zugeschickt	Vermerk auf Aktendeckel, dass IntV läuft; bei der Verlängerung 2010 muss Kursbesuchsbestätigung vorliegen	Unaufgeforderte Zusendung der Kursbestätigung bei unbegründetem Nichteinhalten der IntV oder Weigerung erfolgt Meldung ans Migrationsamt; Akteneintrag mit Bemerkung	Wenn keine Bestätigung kommt, wird nach den Ursachen geforscht; neben Controlling gibt es Monitoring und oft weitere (Lebens-)Hilfen	Datenbank gibt Rückmeldung, bis wann eine Vereinbarung abläuft; Kursbestätigung ist Bringschuld; falls nicht erfolgt, schaltet sich das Amt ein; wenn keine Reaktion erfolgt, gilt IntV als nicht er-

	Basel-Stadt	Basel-Landschaft	Solothurn	Zürich	Aargau
			kungen zu. Motivation, Schwierigkeiten usw. Weiterleiten an Migrationsamt; dieses meldet aber nicht seine Entscheide über Bewilligungen zurück; Mittlerweile ist eine Datenbank eingerichtet		füllt und es gibt eine Meldung an die Amtsleitung; es erfolgt vermutlich ein Verweis als Sanktion; Kriterien für Verlängerung der IntV und Nichterfüllung stehen noch nicht fest
Antizipierte Wirkung auf die Betroffenen	Druck ist vorherrschend z.T. Dankbarkeit individuell unterschiedliche Reaktionen Resignation auf Grund von Machtlosigkeit	a) freundlich, kooperative Gegenüber, die motiviert sind b) z.T. nur vordergründig motiviert Erscheinende	Hoffnung, dass mehr Gleichberechtigung der Geschlechter erreicht wird; wird zu 80 Prozent als Hilfestellung und Wertschätzung bewertet	Integrationsprozess wird als „langsam aber sicher“ voranschreitend beschrieben; Veränderung der Wahrnehmung seitens der Betroffenen	Wird als positiv und freiwillig erlebt; die Betroffenen wissen, was von ihnen erwartet wird; positive Berücksichtigung der IntV bei Bewilligungen ist motivierend
Wirkung nach innen	Reflexion der Verwaltungspraxis Gespräch als effektive Intervention erkannt	-	Ins Gespräch zu kommen, eine Beziehung herstellen wird als Erfolg gewertet	Beratungsansatz wird als geeignet wahrgenommen	Gute Akzeptanz von Prozedere, guter Austausch und Auseinandersetzung; IntV als Entscheidungshilfe für weiteres Vorgehen
Wirkung nach aussen	Propagandaeffekt	Überdimensionierte Erwartung an IntV kein Masseninstrument, Wirksamkeit von Einhaltung der IntV abhängig	Propagandaeffekt überzogene Erwartungen an das Instrument	Überwiegend positive Berichterstattung in verschiedenen Medien	Beweis für Politik, dass etwas getan wird; viele Erwartungen, z.T. falsche Vorstellungen und Begehrlichkeiten

11 Prozessrelevante und wirkungsanalytische Dimensionen

11.1 Verfahrensdimensionen

Als Verfahrensdimensionen werden alle Schritte im Prozess des Abschlusses einer IntV verstanden, von der Auswahl der Zielgruppen über das Assessment des Integrationsgrades und die Gestaltung des Gesprächssettings bis hin zum Festlegen von Massnahmen und ihrem Controlling oder Monitoring und Konsequenzen bei Erfüllung oder Nichterfüllung.

Auswahl der Zielgruppen

Während die meisten Kantone sich auf die Zielgruppe der Neuzugezogenen im Familiennachzug konzentrierten (AG, BL, SO), wobei Zürich auf solche mit schlechter Integrationsprognose fokussiert, besteht die Zielgruppe in Basel-Stadt aus länger Anwesenden, die „Integrationsdefizite“ aufweisen (Schulden, Sozialhilfeabhängigkeit, Straffälligkeit usw.). Mit der Bestimmung der Zielgruppe scheint bereits deutlich zu werden, dass diejenigen, die im Familiennachzug aus Drittstaaten kommen, am einfachsten zu rekrutieren sein dürften. Wenn die Federführung für die IntV dann noch im Migrationsamt angesiedelt ist, wie im Kanton Basel-Landschaft, ist die Auswahl und Zuweisung der Zielgruppe einfach. Sofern die IntV von einer anderen Abteilung oder einem anderen Amt durchgeführt wird, wie z.B. von einer Fachstelle für Integration (AG, SO, ZH), so stellt die Zusammenarbeit zwischen den involvierten Ämtern eine potentielle Herausforderung dar, die Kommunikation und Klärung erfordert. Sofern der Prozess der Umsetzung der IntV als ämterübergreifender, gemeinsamer Entwicklungsprozess verstanden und gehandhabt wird, wie das im Kanton Aargau der Fall ist, wirkt sich das positiv auf die Zusammenarbeit aus. Schwieriger wird es, wenn innerhalb der Zielgruppe der Neuzugezogenen, wie im Kanton Zürich, mit einer spezifischen Gruppe (Unterstichprobe) gearbeitet werden soll und dabei noch verschiedene Gemeinden beteiligt sind. So ist Zürich wiederholt damit konfrontiert, dass Betroffene vermittelt werden, die den bekanntgegebenen Kriterien nicht entsprechen. Im Kanton Basel-Stadt gibt es keine definierten Kriterien, anhand derer zuweisende Stellen eine Auswahl treffen. Sobald jemand „negativ auffällt“, sei es bei der Polizei, bei der Sozialhilfe oder neuerdings auch im schulischen Kontext, indem er z.B. seinen Erziehungspflichten nicht nachkommt, kann eine Meldung an das Migrationsamt erfolgen. Es prüft daraufhin, ob die Person aus einem Drittstaat stammt und schon länger in der Schweiz lebt und lädt sie dann gegebenenfalls vor.

Der Kanton Solothurn sieht auch neuzugezogene Personen für die IntV vor, welche in binationalen Ehen mit Schweizer Partnern/innen leben. Grund dafür ist die Beobachtung, dass sich insbesondere Schweizer Ehemänner integrationshemmend gegenüber ihren ausländischen Ehefrauen (z.B. aus Südostasien, Mittel- und Südamerika) verhalten.¹⁰⁴

Assessment zur Bestimmung des Integrationsgrades

Im Kanton Aargau gibt es eindeutige Kriterien dafür, was als Integrationsdefizit und damit als förderungs- und forderungswürdig anzusehen ist und wie man damit umzugehen gedenkt. Der Kanton

¹⁰⁴ Gemäss Angaben der durchführenden Amtsperson.

stützt sich weitgehend auf die Vorgaben des BFM, das sprachliche Massnahmen und schulische oder ausbildungsbezogene Interventionen ins Zentrum stellt. Probleme anderer Art, seien es Schulden, Gewalttätigkeit oder Alkoholismus, werden nicht im direkten Kontext der Integration gesehen und deren Bearbeitung stellt daher auch kein Interventionsziel dar. In einem ersten Gespräch, das dem Kennenlernen und der Orientierung der Betroffenen dient, wird abgeklärt, ob sich der Abschluss einer IntV als Massnahme eignen könnte. Falls dem so ist, wird in der Zwischenzeit ein sprachlicher Einstufungstest durchgeführt, dessen Resultate der Fachstelle elektronisch zugestellt werden und die als Grundlage für die Bestimmung geeigneter Massnahmen dienen. Gleichzeitig recherchiert die Amtsperson sonstige Optionen, um den Integrationsprozess zu fördern und Angebote machen zu können, die die Betroffenen überzeugen und motivieren.

Im Kanton Zürich gelten fehlende Deutschkenntnisse, eine minimale Schulbildung/mangelhafte berufliche Qualifikation sowie Erziehungsverantwortung als Anzeichen für eine schlechte Integrationsprognose. Hier nimmt die durchführende Amtsperson die Einschätzung anhand einer sechsstufigen Skala, die das Niveau der Integration abbildet, selbst vor. In den anderen Kantonen fehlt ein solches Instrument, so dass die subjektive Einschätzung der Amtsperson der alleinige Gradmesser für die Angemessenheit einer Massnahme bleibt. Dementsprechend ist auch z.T. Kritik bei den Betroffenen zu vernehmen, z.B. dass ihr Sprachprofil falsch (meist zu hoch) eingeschätzt worden sei – das wird von den Sprachschulen bestätigt. Auch sie monieren die z.T. überhöhten Erwartungen vor allem bei bildungsfernen Betroffenen. Abgesehen von der sprachlichen Einstufung gelten im Kanton Basel-Stadt z.B. Schulden in einer bestimmten Höhe oder langfristige Sozialhilfeabhängigkeit als Ausgangspunkt für die Festlegung einer entsprechenden Massnahme.

Gestaltung des Gesprächssettings

Wenn sich die Beteiligten zum Gespräch treffen, sind schon im Vorfeld Einladungsschreiben verschickt worden, die bestimmte Botschaften enthalten und dementsprechend Erwartungen und Befürchtungen bei den Betroffenen auslösen. Während im Kanton Basel-Stadt z.B. auf „Integrationsdefizite“ als Ein- oder Vorladungsgrund hingewiesen wird, definiert man im Kanton Zürich den Grund für das Vorsprechen auf dem Amt als „Unterstützung bei den Integrationsbemühungen“. Diese Erstbotschaft schlägt sich auch im Stil des darauf folgenden IntV-Gesprächs nieder. In Basel-Stadt wird gemäss dem verwendeten Leitfaden nach der Aufnahme der Personalien zunächst der Grund für das Aufgebot erwähnt und die Möglichkeit der Nichtverlängerung der Aufenthaltsbewilligung in den Raum gestellt. Daraufhin folgen die vorgeschlagenen Massnahmen und die Anhörung der Betroffenen. Das Kontrastmodell hierzu stellen Solothurn und Zürich dar. Bei beiden steht die Beratung und Information der Betroffenen im Vordergrund, wobei der Fokus auf das erwünschte Verhalten gelegt und eine Gesprächssituation „auf gleicher Augenhöhe“ angestrebt wird. Der Kanton Aargau weist nochmals ein anderes Setting-Modell auf, denn hier hat bereits ein Erstgespräch stattgefunden und allen Beteiligten ist schon klar, dass es nun um den Abschluss einer IntV gehen wird. Daher handelt es sich hier um ein sorgfältig geplantes, vorbereitetes und durchstrukturiertes Gesprächssetting.

Was die am Gespräch teilnehmenden Personen angeht, laden alle Kantone beide Eheleute zum Gespräch ein und lassen auch beide die IntV unterschreiben. Der nichtbetroffene Ehepartner bestätigt mit seiner Unterschrift lediglich die Kenntnisnahme der vereinbarten Massnahmen. Die durchführenden Stellen erhoffen sich, die Motivation und Unterstützung des nicht direkt betroffenen Ehepartners fördern zu können.

Um die Verständlichkeit des Inhalts der IntV zu gewährleisten und die direkte Verständigung sicherzustellen, ziehen die Kantone Solothurn und Aargau grundsätzlich unabhängige professionelle Ü-

bersetzer/innen bei. In Zürich spricht die durchführende Amtsperson fünf Sprachen. Sprechen die Betroffenen eine andere Sprache, so werden ebenfalls externe professionelle Übersetzer/innen eingesetzt. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft fordern die Betroffenen auf, selbst für das Dolmetschen zu sorgen. Dabei werden zum Teil wichtige Inhalte und Präzisierungen nicht oder nur ungenügend verstanden. Auch wenn ein Familienmitglied oder Freund des Hauses dolmetscht oder als Fürsprecher fungiert und damit unterstützend wirken kann, ist mit der fehlenden Unabhängigkeit und Professionalität immer auch die Gefahr verbunden, dass es zu einer schwierigen Rollenvermischung und schlimmstenfalls zu Manipulationen kommt. Juristisch gesehen stellt nur die Mitwirkung eines unabhängigen, professionellen Übersetzers sicher, dass die relevanten Inhalte verstanden wurden. Somit wird auch die Unterschrift der betroffenen Person rechtsgültig. Zum Teil sind bei den Gesprächen zur IntV auch Kinder anwesend, die sich über eine lange Zeitspanne hinweg ruhig verhalten müssen. Im Kanton Solothurn und in Zürich werden ihnen geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten. Dies wirkt sich sowohl auf die Verständigung im Gespräch als auch auf das psychische Befinden der beteiligten Betroffenen positiv aus. Quengelnde Kinder und der dadurch ausgelöste Stress steigern bei den Betroffenen den Druck und die Anspannung, die mit dem Vorsprechen auf dem Amt ohnedies verbunden sind.

Festlegen von Massnahmen

Bei den Massnahmen stehen in allen Kantonen die Deutschkurse im Vordergrund. Das entspricht auch einer der beiden Vorgaben im AuG. Auch die zweite im AuG genannte Massnahme, nämlich Integrationskurse, wird von fast allen Kantonen vereinbart oder verordnet. Mit der Bezeichnung „Integrationskurs“ können sehr unterschiedliche Inhalte gemeint sein, kann z.B. die allgemeine Orientierung über die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme der Schweiz und des Kantons, oder auch ein spezifischer Kurs gegen häusliche Gewalt. Im Kanton Aargau verfolgt man eine enge, an die Richtlinien des Bundes angelehnte Definition von Integrationsdefiziten. Damit werden alle Probleme ausgeschlossen, die nicht nachweislich auf ein Integrationsdefizit zurückzuführen sind, wie Erwerbslosigkeit infolge von mangelnden Kenntnissen der Landessprache. Dementsprechend sind zwar auch hier Integrationskurse künftig vorgesehen, jedoch erst, nachdem man den Begriff und die Massnahmen genauer bestimmt und die entsprechenden Angebote erfasst hat. Vom juristischen Standpunkt aus handelt das Amt damit auf einer solideren Basis, nicht zuletzt auch deshalb, weil vorgängig eine objektive Einstufung des Sprachprofils erfolgt und zumindest die Ausgangslage geklärt ist. Welches Niveau dann zu erreichen ist, ist Gegenstand des Gesprächs und abhängig von den Möglichkeiten, dem Bildungsniveau und den angestrebten Zielen der Betroffenen. Im Kanton Basel-Landschaft nimmt der ALD die sprachlichen Einstufungstests vor, im Kanton Solothurn die aufnehmende Sprachschule, sofern eine Notwendigkeit hierfür gesehen wird. Eine systematische Praxis der Rückmeldung zwischen einstufender Instanz und Behörde gibt es allerdings nicht. Ähnlich wie im Kanton Aargau scheint es auch im Kanton Zürich einen umrissenen Entwurf des zu erreichenden Ziels zu geben, der gemeinsam mit der betroffenen Person ausgehandelt wird. Da das Ziel der Berufsausbildung oder Umschulung oft nicht in einem Schritt zu erreichen ist, werden die Ziele in Teilziele unterteilt und die Zielerreichung gestaffelt. Folglich enthält die IntV mehrere hintereinander angeordnete Massnahmen. Das bedeutet, dass die Zeitspanne der IntV mehr als ein Jahr umfassen kann, was Auswirkungen auf das Controlling und Monitoring hat (vgl. den nächsten Abschnitt). Da ein mehr oder weniger klar definierter Endzustand erreicht werden soll, genügt es nicht, nur den Nachweis der Kursteilnahme zu erbringen, sondern es muss ein bestimmter Lernerfolg erzielt werden. In anderen Kantonen ist das zum Teil nicht klar, es fehlen Kriterien zur Festlegung des bestehenden wie auch des zu erreichenden Sprachprofils. Zwar ist allen Beteiligten theo-

retisch klar, dass das Erlernen der Sprache sich bei einem Analphabeten ganz anders gestaltet als bei bildungsnahen Migranten/innen. Aber was genau von welcher Person, in welchem Zeitraum und aus welchen Gründen zu erwarten ist, bleibt offen. Ebenso fehlen klare Regelungen zum Umgang mit Arztzeugnissen, laufenden IV-Anträgen und ähnlichem. Derzeit werden sie weitgehend ignoriert, oder sie führen innerhalb der verordneten Massnahme zu leichten Modifikationen – etwa hinsichtlich des zu erwerbenden Sprachprofils oder dem Umfang des zu besuchenden Kurses. Wiederholt wurde explizit und auch implizit deutlich, dass mit den Sprachkursen nicht nur die Hoffnung verbunden ist, dass die Betroffenen Deutsch lernen, sondern auch, dass insbesondere Frauen darüber hinaus auch einen Schritt in Richtung Gleichberechtigung und Ausweitung ihres Bewegungsradius machen können.

In fast allen untersuchten Kantonen werden die Sprachkurse subventioniert. Ausserdem werden Betroffenen an die Sozialhilfe vermittelt, wenn die Kurskosten ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten überschreiten. Mittlerweile unterhalten auch alle Kantone ausser dem Aargau eine Datenbank, in der mögliche Angebote aufgelistet sind.

Controlling und Monitoring der Massnahmen

Die Art des Controllings von IntV-Massnahmen unterscheidet sich von Kanton zu Kanton stark. Während im Kanton Basel-Stadt die Anmeldung zum Sprachkurs dem Migrationsamt innerhalb eines Monats vorliegen muss, wird in den anderen Kantonen die Kursbestätigung bis zum Ablauf der Frist erwartet („Bringschuld“). Sollte sie nicht rechtzeitig eintreffen, wird zunächst nach den Ursachen gefragt. Wenn die Nichterfüllung der Massnahme nach abgelaufener Frist unverschuldet ist, kann eine Fristverlängerung gewährt werden, ansonsten erfolgt eine Meldung an das Migrationsamt. Die Integrationsstellen, die mit der Ausstellung der IntV betraut sind, wünschen sich vom Migrationsamt eine Rückmeldung über Bewilligungsentscheide, was aber in den meisten Kantonen nicht zu funktionieren scheint. Bei der Wahrung der Termine erweist sich eine Datenbank als sehr gewinnbringend. Vor allem bei einer grossen Anzahl von IntV wie in Solothurn stösst man mit „manuellen Mitteln der Kontrolle“ schnell an Grenzen. Aus Gründen des professionellen und effizienten Controllings haben die Kantone Solothurn und Aargau solche Datenbanken eingeführt. Die Erfahrung im Kanton Zürich zeigt, dass neben dem Controlling auch ein Monitoring erforderlich ist, d.h. eine begleitende und beaufsichtigende Prozessgestaltung der IntV. Möglicherweise resultiert diese Einsicht aus IntV mit einer längeren Laufzeit, bei denen mehrere Massnahmen hintereinander anberaumt wurden. Bei langen Laufzeiten rückt die IntV im Alltag der Betroffenen etwas in den Hintergrund, so dass man sie noch einmal daran erinnern muss. Oft werden im Laufe der Zeit neue Hilfen und Problemlösungen benötigt, weil Schwierigkeiten entstanden sind, die zum Zeitpunkt des Abschlusses der IntV noch nicht bestanden, nun aber die erfolgreiche Erfüllung der Massnahme beeinträchtigen oder gar verhindern.

Der Kanton Solothurn wendet diesbezüglich eine spezielle Checkliste mit 13 Punkten an, in welcher die vereinbarten Massnahmen wie folgt geprüft werden: Wer nicht zum Gespräch erscheint, erhält eine zweite Einladung, dann eine Vorladung mit Meldung an das Migrationsamt. Nach Abschluss der IntV muss die Anmeldung für den vereinbarten Kurs innerhalb von 10 Tagen zurückgesendet werden. Kommt die Bestätigung nicht, wird gemahnt (nach Angaben der Amtsperson bei etwa 20%), ebenso bei Nichteintreffen der Kursbestätigung nach absolvierter Massnahme. Notfalls wird auch zu einem Zweitgespräch eingeladen, und es werden Folgevereinbarungen mit einer Mitteilung ans Migrationsamt getroffen.

Erfüllung von Massnahmen und Anordnung allfälliger Sanktionen

Welche Konsequenzen die Erfüllung oder Nichterfüllung der IntV hat, ist noch wenig geklärt, so dass in diesem Bereich noch viele Fragen und Unsicherheiten bestehen.

Wurden die verordneten Massnahmen erfüllt, so führt das zu einer positiven Anrechnung der erbrachten Leistungen, etwa in Form einer Bewilligungsverlängerung oder einer frühzeitigen Erteilung der Niederlassungsbewilligung. Das sieht z.B. der Kanton Zürich in seinem Konzept explizit vor. Bei Nichterfüllung der Massnahme ohne triftigen Grund erfolgt eine Meldung an das Migrationsamt, sofern dieses nicht ohnedies mit der Durchführung der IntV beauftragt wurde. Ist das Migrationsamt selbst die IntV-durchführende Behörde, so wird die Nichterfüllung in der Akte des Betroffenen vermerkt. Nur im Kanton Aargau ist der amtsinterne Verfahrensweg bei einer Nichterfüllung expliziert, wenn auch noch nicht definitiv festgelegt. Die vorgesetzte Person (Amtsleitung) wird informiert, und meist wird ein Verweis ausgesprochen. Allerdings steht auch hier noch die Festsetzung von Kriterien für eine Verlängerung der IntV aus. Im AuG ist vorgesehen, dass die Nichteinhaltung der IntV beim Entscheid über die Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung oder dem Erteilen einer Niederlassungsbewilligung berücksichtigt werden kann. Die Konsequenzen einer Nichterfüllung von IntV-Massnahmen liegen aber im behördlichen Ermessen. Öffentliche und persönliche Interessen werden dabei gegeneinander abgewogen. Ermessensentscheide müssen jedoch verhältnismässig sein, und die versäumte Einhaltung der IntV darf nicht alleine zu einem Negativentscheid führen. Neben einer Nichterfüllung der IntV müssen noch weitere schwerwiegende Defizite wie langjährige Sozialhilfeabhängigkeit und/oder Kriminalität vorliegen, damit ein solch weitreichender Entscheid legitimiert werden kann.

Die in der vorliegenden Studie evaluierten Prozessabläufe in den einzelnen Kantonen machen einige Verfahrensprobleme und juristische Schwachstellen deutlich, die bei einem allfälligen Rekurs aller Wahrscheinlichkeit nach problematisiert würden. Es gibt auch die Befürchtung, dass die Migrationsämter ihre Entscheide ohne Berücksichtigung des IntV-Verlaufs fällen könnten. Sollte sich das bewahrheiten, so könnte die IntV nicht als Sanktionsmittel eingesetzt werden, sondern würde, wie ein Amtsvertreter meint, zu einem „zahnlosen Tiger“.

11.2 Wirkungsanalyse

Ob eine erfolgreiche Integration auf die Vereinbarung zurückzuführen ist (kausale Wirksamkeitsanalyse), welchen Anteil sie an etwaigen Verbesserungen der Chancen auf eine Integration hat und ob diese Verbesserungen auch ohne IntV erfolgt wären, kann wissenschaftlich nur mit einem Kontrollgruppenvergleich und einer entsprechenden evaluativen Studie ermittelt werden. Im Rahmen unseres Untersuchungsauftrags liess sich ein solches Forschungsdesign nicht implementieren. Deshalb haben wir die Wirksamkeit der Vereinbarung in Form einer mehrperspektivischen Gesamtanalyse der Einschätzungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure erhoben. Dieses Vorgehen erlaubt uns auch zu erfahren, welche Nebeneffekte die IntV mit sich gebracht hat. Die intendierten und nichtintendierten Wirkungen der IntV werden folglich aus der Sicht der verschiedenen Akteure herausgearbeitet und dokumentiert.

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Frage, inwiefern das Instrument der IntV eine Einstellungs- und Verhaltensänderung hinsichtlich der integrationspolitischen Ziele motiviert. Motivation wird hier primär wertfrei, als „Anreizen zu einem bestimmten Denken und Verhalten“ verstanden. Grundsätzlich kann man sowohl mit einer Fordern-Politik (Druck ausüben) als auch mit einer Fördern-Politik (Freiwilligkeit, wohlwollende Unterstützung ohne Druck) Anreize schaffen. Inwieweit die IntV oder die vereinbarten Massnahmen eine Wirkung entfachen können, hängt ganz wesent-

lich vom Behörden-Setting, von der Zielgruppe und der Gesprächsführung der Amtsperson ab, wie auch die nachfolgenden Ausführungen verdeutlichen.

11.2.1 Einschätzungen der Wirkung durch die institutionellen Akteure

Wirkungseinschätzung der Kooperationspartner

Die IntV wird als Instrument gesehen, welches die Kommunikationskompetenzen, die sprachlichen Kenntnisse und die Integration der betroffenen Personen verbessern soll. Die interviewten Sprachschulvertreter/innen schätzen die Lernwilligkeit der Personen mit IntV recht hoch ein, doch merken sie an, dass der tatsächliche Lernzuwachs oft nicht gross und auch nicht einfach nachzuweisen ist. Das gilt vor allem für lernungsgewohnte Personen; bei ihnen müssen schon kleine Fortschritte anerkannt werden. Der Zeitraum eines Jahres wird allgemein als zu kurz beurteilt, um bei lernungsgewohnten Menschen sprachliche Lernfortschritte in ausreichendem Mass zu erreichen. Einige halten die Zeitspanne von drei Jahren für realistischer, um die Umsetzung von Massnahmen einzulösen und zu überprüfen.

Grenzen bei der Erreichung der Ziele sehen sie bei älteren Personen (über 50 Jahren), weil ihre Chancen für eine spätere Arbeitsaufnahme und somit auch ihre Lernmotivation gering sind. Auch bei Ausländerinnen und Ausländern, die schon länger in der Schweiz sind, ist die Motivation für das Erlernen der Landessprache meist wenig ausgeprägt, da sie sich bisher auch mit ihren rudimentären Sprachkenntnissen einigermaßen durchschlagen konnten. Ebenso ist es bei bildungsfernen, nicht-alphabetisierten, kranken, traumatisierten oder sonst psychisch belasteten Personen fraglich, wie viel Lernzuwachs mit einem angemessenen Aufwand überhaupt leistbar und erreichbar ist. Oft ist die Lebenssituation von Individuen mit verschiedensten psychosozialen Belastungen derart überfordernd, dass sie die Konzentration zum Lernen gar nicht aufbringen können. In solchen Fällen ist zu überlegen, ob eine IntV überhaupt eine positive Wirkung entfalten kann. So ist für bildungsferne und sozial eher randständige Personengruppen eine IntV, die Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Bildungsfähigkeit voraussetzt, eine Überforderung. Auf der anderen Seite wird von einzelnen Beratungsstellen und Kursanbietern kritisch angemerkt, dass junge, gut gebildete Leute die im Rahmen einer IntV vereinbarten Bildungsbemühungen sicher auch von sich aus unternommen hätten. Auch bei Beratungsmassnahmen dürfte der übliche Zugang, d.h. die mehrheitlich eigenmotivierte freiwillige Inanspruchnahme von Beratungsangeboten, eine bessere Wirkung zeigen.

Die Meinungen der befragten Kurs- und Beratungsanbieter und -anbieterinnen zu den Sanktionsmöglichkeiten und den durch die IntV verursachten Druck sind geteilt. Die einen meinen, dass ohne Druck die Bemühungen der Betroffenen um den Erwerb oder die Verbesserung der Sprachkompetenzen und Integration zu gering wären, während andere eine echte und wirksame Lernbereitschaft nur bei intrinsischer Motivation für möglich halten.

Bei Sozialhilfebezüglern/innen und solchen mit psychosozialen Mehrfachbelastungen sehen die meisten zuweisenden Stellen grosse Hürden für eine IntV und halten diese Zielgruppe deshalb für wenig geeignet. Diese potentiell Betroffenen resignieren bei Druckanwendung und lassen sich dadurch nicht aktivieren; zum Teil können sie auch schon mit Druck umzugehen und sich ihm entziehen oder ausweichen. Für diese Personengruppen sieht die Sozialhilfe aufgrund ihrer Erfahrungen nur eine enge Begleitung über einen längeren Zeitraum als gewinnbringend an; dabei müsse auch die ganze Vorgeschichte in Betracht gezogen werden. Auch bei ökonomischen Problemen bringen die IntV und der damit verbundene Druck die Klienten/innen nicht weiter, sondern blockieren sie womöglich. Zudem ist z.B. die Auflösung der Schulden ein zu hoch gestecktes Ziel, und die beruflichen Wiedereingliederungschancen können aufgrund verschiedener Defizite (Kompetenzen, Krank-

heit usw.) stark eingeschränkt sein und auch durch Sprachkompetenzen nicht wettgemacht werden.

Einige Interviewpartner/innen bewerten die Rollenverteilung und die Zuständigkeiten zwischen Migrationsbehörde und Sozialdiensten oder Sozialhilfe als unklar. Zum Teil wird auch kritisiert, dass der Informationsfluss wegen des Datenschutzes weitgehend nicht möglich ist; das kann eine Kooperation unmöglich machen und zu Doppelspurigkeit bei den Massnahmen führen. Zur Finanzierung der im Rahmen der IntV vereinbarten Massnahmen wird kritisch angemerkt, dass sie an die Sozialhilfe delegiert wird, wenn die Kurskosten für den/die Klient/in nicht zumutbar sind.

Die befragten Sozialdienste kennen sich mit schwierigen Situationen (Arbeit mit Personen in Zwangskontexten) aus und wissen, dass für die Arbeit mit solchen Betroffenen Professionalität, Kooperation und eine enge, langfristige Begleitung notwendig sind, um realistische Ziele erreichen zu können. Mit dem Instrument der IntV befasst sich nun eine weitere Amtsstelle mit diesen Klienten/innen. Aus Sicht der Sozialdienste wird dadurch das Problem der ökonomischen Unselbständigkeit nicht gelöst, zumal als Massnahmen meist lediglich Deutschkurse vereinbart werden; die mitunter massiven Hindernisse für die Arbeitsintegration werden jedoch so nicht behoben. Es wurde auch betont, dass die Sozialhilfe schon über genügend Sanktionsinstrumente verfügt, um selbst Druck auszuüben, und dass sich insgesamt positive Anreize als wirkungsvoller erwiesen haben. Die Ausweisungsandrohung im Rahmen der IntV wird folglich nicht als „innovative“ Massnahme beurteilt. Andere wiederum meinten, dass die IntV die Verbindlichkeit in der Arbeit mit Betroffenen dadurch, dass von einer weiteren Instanz her Druck ausgeübt wird, erhöhen kann.

Wirkungseinschätzung der durchführenden Amtspersonen

Die Wirkung der IntV, wie sie im Kanton Zürich definiert wird, besteht nicht nur in der Verbesserung der Sprachkompetenz, sondern soll auch zu einer umfassenderen Weiterqualifizierung der Betroffenen führen. Die erfolgten Bemühungen (Kursbesuch, Weiterbildung usw.) werden dadurch belohnt, dass ein Betroffener aufgrund der im Rahmen der IntV erbrachten Leistungen seine C-Bewilligung früher erhalten kann. Dieser Anreiz wird als besonders förderlich für die Lernmotivation gesehen. Dabei will man nicht nur den Betroffenen isoliert in den Blick nehmen, sondern auch sein familiäres Umfeld berücksichtigen und Hilfen anbieten, z.B. sich nach Ausbildungsmöglichkeiten für die heranwachsenden Kinder erkundigen oder ihnen einen Schulplatz vermitteln. Man geht davon aus, dass die durch die Lösung eines Problems entstandene Entlastung und das daraus resultierende Wohlbefinden Energien freisetzt, die für die Integration genutzt werden können.

Im Kanton Basel-Stadt wird der Erfolg der Integrationsbemühungen stärker an Tatsachen festgemacht. So müssen die Betroffenen ähnlich wie beim RAV Bewerbungsschreiben oder Zertifikate der absolvierten Kurse vorlegen. Es wird als Erfolg verbucht, dass einige Betroffene eine Stelle gefunden haben. Bei den verschuldeten Betroffenen sieht man in der IntV nun endlich griffige Sanktionsmöglichkeiten. Man erhofft sich, dass Resultate sichtbar werden und die Betroffenen nicht mehr denken, „sollen die nur machen, es passiert ja sowieso nichts“. Dasselbe gilt bei Straffälligkeit. Diese positive Wirkung resultiert nach Meinung der Amtspersonen auch aus dem direkten „face to face“-Kontakt mit den Betroffenen, der die Verbindlichkeit zusätzlich erhöht. „Begraben“ könne man die IntV jedoch, wenn keine Ausweisungen bei Nichterfüllung erfolgen, weil sich das herumsprechen kann. Daher verbindet man die Wirksamkeit der IntV mit dem Statuieren von Exempeln. Effizient könne die IntV nur bleiben, wenn sie weiterhin ein Instrument für gezielt ausgewählte Einzelfälle bleibe, denn als Masseninstrument taue sie nicht. Auch dürfe man sich nicht der Illusion hingeben, dass jemand infolge der IntV schon integriert sei. Durch sie werde höchstens eine erste Stufe erreicht, eine umfassende Integration sei nicht zu erwarten.

Im Kanton Basel-Landschaft soll die IntV den Betroffenen auch das Gefühl vermitteln, dass sie die Integrationsbemühungen nicht für das Migrationsamt, sondern für sich selbst sowie für ihre Kinder und ihr Umfeld erbringen. Auch hier sieht man die Gefahr einer Einbusse an Verbindlichkeit und echtem Engagement der Betroffenen, wenn sich in Ausländerkreisen herumspricht, dass es da „so pro forma“ um das Absolvieren eines Deutschkurses geht, aber die IntV „keine Zähne zeigen“ kann. Im Kanton Solothurn gehen die durchführenden Amtspersonen von einer allgemeinen Erfolgsquote von mindestens 80 Prozent aus. Als Erfolg wird es bezeichnet, wenn man bei Betroffenen aktive Bemühungen zur Erfüllung der IntV feststellt. Es gibt inzwischen einen merklichen Anstieg der Kursteilnehmenden in den subventionierten Deutsch-Integrationskursen. Durch bessere Deutschkenntnisse sollen sich auch die Chancen der nicht beschäftigten Betroffenen verbessern, eine Arbeitsstelle zu finden. Doch machen sie sich keine Illusionen, was die momentane Situation auf dem Arbeitsmarkt betrifft. An die IntV ist auch die Hoffnung geknüpft, dass eine Sozialhilfeabhängigkeit vermieden oder abgelöst werden kann. Diesbezüglich gibt es jedoch noch wenig konkrete Erfolge, die nur dann registriert werden können, wenn ein entsprechendes Controlling existiert (was mittlerweile durch die Inbetriebnahme einer Datenbank geschehen ist). Man möchte die Migranten/innen dazu anregen, im Hinblick auf die Integration aktiver und bewusster zu werden, als sie es vielleicht ohne IntV gewesen wären. Doch sieht man mehr Potential bei Neuzugezogenen und weniger bei den sozialhilfeabhängigen Betroffenen. Mit kleinen Lerneffekten (wie etwa, dass jemand einen Kaffee bestellen kann oder die Waschküchenordnung versteht), will man sich nicht zufrieden geben, denn Integration soll tiefer gehen. Nach den Wirkungen der IntV befragt, werden viele positive Aspekte genannt, u.a. dass Personenkreise erreicht werden können, die sonst vermutlich keinen Zugang zu einem Deutschkurs gefunden hätten, z.B. Frauen, welche in den Kursen Selbstvertrauen entwickeln und sich nun vielleicht besser gegenüber ihren Ehemännern durchsetzen können. Zumindest wird ihnen im Rahmen der IntV vermittelt, was in der Schweiz unter Gleichberechtigung verstanden wird. Man beobachtet auch, dass sich Betroffene in den Kursen mit den hiesigen Werten wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit usw. auseinandersetzen. Ein weiterer positiver Effekt wird in der „Diffusion der IntV“ gesehen, weil sie sich in Ausländerkreisen herumspricht. Das hat man auch schon bei Willkommensveranstaltungen festgestellt. Es verbreitet sich die Erkenntnis, dass aktive Integrationsbemühungen vorausgesetzt werden und für einen sicheren Aufenthaltsstatus in der Schweiz unabdingbar sind.

Im Kanton Aargau steht man mit den Erfahrungen bezüglich der IntV noch ganz am Anfang. Es wird die Befürchtung ausgesprochen, dass Wirkung und Glaubwürdigkeit der IntV leiden können, wenn bei einer Nichterfüllung keine wirksamen Sanktionen erfolgen. Den Erfolg möchte man zielgruppenspezifisch definieren. Wichtig für den erfolgreichen Ausgang einer IntV ist, dass sich die betroffene Person mit ihr und den vereinbarten Massnahmen identifizieren kann. Hinsichtlich der vier (oben genannten) Integrationsziele erwarte man von der IntV wenig Wirkung. So wird das Ziel „Einhaltung der Rechtsordnung“ als bereits bestehende Voraussetzung betrachtet. Durch die Verbesserung der sprachlichen Fähigkeiten erhofft man sich hingegen auch eine Stärkung des Selbstbewusstseins; daraus kann eine positive Wirkkette entstehen und damit wiederum eine aktivere Teilnahme am öffentlichen Leben. Als positiv wird auch die Auseinandersetzung mit hiesigen Werten, wie etwa Gleichstellung von Mann und Frau, gesehen. Zentral ist aber die Teilnahme am Arbeitsleben. Damit eine IntV in diesem Sinne Kooperation bei den Betroffenen bewirken kann, muss ein Arbeitsbündnis aktiv hergestellt werden. Dieses fördert die Verbindlichkeit und Motivation.

Übergreifende Wirkungseinschätzungen

In vielen Interviews ist von der präventiven Wirkung die Rede, welche die IntV gerade bei Neuzuziehenden entwickeln kann, indem sie deren Integration beschleunigt: „Geld sparen für Kurse heisst hier langfristig sparen, weil man ihnen so Integration ermöglicht“.¹⁰⁵ Diese Einschätzung beruht auf der Beobachtung, dass neu zugewanderte Ausländer/innen oft ein paar Monate bis Jahre verstreichen lassen, bis sie über die Arbeitssuche hinaus auch Deutschkurse besuchen. Dabei muss man nicht nur die Wirkung auf die unmittelbar von der IntV Betroffenen im Blickfeld haben, denn von der Integrationsleistung und den Sprachkenntnissen der Eltern profitieren auch deren Kinder profitieren. Die IntV stellt in diesem Sinne eine Investition in die Zukunft dar.

Verschiedene durchführende Amtspersonen betonen, dass eine breite Einführung der IntV ihre Arbeitskapazitäten übersteigen würde. Eine Erfassung aller Neuzuziehenden durch die IntV erachten sie in ihren Kantonen als unmöglich.

Während die Kooperationspartner die Wirkung der IntV bezüglich der Lernziele und deren Messbarkeit meist recht kritisch beurteilen und diverse Implikationen (Druck, Problemlagen usw.) als problematisch erachten, hegen die durchführenden Amtspersonen meist weniger Zweifel bezüglich der Wirksamkeit der IntV als Instrument des „sanften Drucks“ und der vereinbarten Massnahmen.

Die öffentliche Breitenwirkung der IntV wird aufgrund des Pilotcharakters meist als gering eingeschätzt. Zum einen erhofft man sich, dass das Instrument, das ja immer nur für eine Minderheit oder für ein bestimmtes Zielgruppensegment angewandt wird, sich in den verschiedenen Ausländerkreisen herumspricht und allgemein zu einer Erhöhung der Integrationsbemühungen beiträgt. Andererseits ist man sich gerade auf Behördenseite bewusst, dass die IntV aus politischen Motiven als „Fördern und Fordern“-Instrument geschaffen wurde und dass sichtbare Resultate erwartet werden. Doch werde die IntV in der Öffentlichkeit meist überbewertet, wie das insbesondere in den Medien vor der Abstimmung geschehen sei. Diese Erwartungen könne man angesichts der beschränkten Fallzahlen und Ressourcen wohl nicht einlösen.

11.2.2 Wirkungseinschätzung der Betroffenen

Damit eine Massnahme Wirkung entfalten kann, muss sie grundsätzlich verstanden und persönlich eingeordnet werden. Wenn die Betroffenen verstehen, welche Gründe zur IntV geführt haben, und gemeinsam mit den Amtspersonen adäquate Massnahmen diskutiert und vereinbart werden, sind die Betroffenen in der Regel auch motiviert, die Massnahmen aus eigenem Antrieb zu erfüllen. Je nach dem Setting, in dem die IntV abgeschlossen wird, unterscheiden sich die motivationalen Momente. Aus dem gesamten bisher ausgewerteten empirischen Material lassen sich analytisch drei solcher Settings der IntV rekonstruieren und typisieren. Nachfolgend werden diese drei Settings dargestellt und zwar so, wie sie in der Praxis vorgefunden und – noch spezifischer – wie sie von den Betroffenen erlebt wurden. Selbstverständlich existieren in der Praxis Überschneidungen der drei Settings. Die Materialanalyse zeigt aber, dass in jedem Kanton vornehmlich mit einem Typ von Setting operiert wird. Ferner ist festzustellen, dass die rekonstruierten Settings der je spezifischen kantonalen Policy entsprechen. Das behördliche Vorgehen, so lässt sich folgern, wird im konkreten Fall von der Policy, und insbesondere von der Zielgruppe bestimmt. Grundsätzlich muss man zwischen neu zugezogenen Personen und Personen mit bestehendem Aufenthaltsrecht, die Integrationsdefizite aufweisen, unterscheiden. Neuzugezogene sind in der Regel motiviert, eine neue Sprache zu

¹⁰⁵ Interview ZH, SD.

lernen. Personen der zweiten Gruppe kommen zum Teil aus einem schwierigen sozialen und beruflichen Umfeld. Gespräche mit ihnen müssen die vielschichtigen Probleme berücksichtigen und sind deshalb in der Regel herausfordernder und schwieriger.

Wirkungen des „Fordern-Settings“

Die Betroffenen – zum grossen Teil sozial mehrfach belastete Personen – erleben die IntV in diesem Setting eher als Druckausübung und Sanktionsinstrument. Es überwiegt der Eindruck des „Forderns“, der Druck wird nicht als „sanft“ wahrgenommen. Es geht darum, sogenannte Integrationsdefizite wie Sozialhilfeabhängigkeit, Schulden, Arbeitslosigkeit oder fehlende/mangelnde Deutschkenntnisse zu korrigieren. Der behördliche Druck soll dazu motivieren, die eigenen Integrationsdefizite anzugehen (extrinsische Motivation). Ein Zusammenhang mit der politischen Leitidee der Integration kann jedoch kaum hergestellt werden. Dass die Massnahmen der IntV zu einer besseren Integration führen (sollen) und dass die Integration einen Gewinn darstellt (bessere Chancen, besseres Zusammenleben usw.), wird von den Betroffenen so nicht gesehen. Bei ihnen taucht Integration kaum als erstrebenswertes Ziel auf. Vielmehr ordnen sie die Massnahmen auf einer sehr konkreten und pragmatischen Ebene ein. Es geht darum, bestehende soziale Probleme wie Schulden, Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeabhängigkeit zu lösen oder Deutsch sprechen zu lernen. Sie haben nicht das Gefühl, eine positive Chance zu nutzen, sondern wollen der Forderung nachkommen, ein soziales Problem zu lösen, um die eigene missliche Lage nicht noch weiter zu verschlimmern.

Diese Fordern-Strategie scheint auf den ersten Blick zu funktionieren. Die Betroffenen nehmen den Druck wahr, können die eigenen Verhaltensdefizite erkennen, und nehmen die Notwendigkeit ernst, etwas an der Situation zu verändern. Auf der anderen Seite kann das Fordern-Setting zu Verunsicherungen bis hin zu existentiellen Ängsten (vor Ausweisung) führen. Die zu erfüllenden Massnahmen stellen dann meist auch eine grosse Herausforderung dar, insbesondere wenn es sich um Massnahmen wie „Ablösung von der Sozialhilfe“, „Schuldensanierung“, „Reduktion der Schulden“ oder Arbeitssuche handelt. Aus Sicht der Betroffenen ist es problematisch, wenn ihre persönliche Situation nicht angemessen berücksichtigt wird (Scheidung, Arbeitslosigkeit, Alter, familiäre Situation) und sie für ihre ökonomische Unselbständigkeit verantwortlich gemacht werden. Auch erachten sie das Erreichen der Ziele als kaum möglich oder schwer zu beeinflussen, was zu einer Überforderung führen kann. Die Auswirkungen auf die integrationspolitischen Zielsetzungen im AuG und in den kantonalen rechtlichen Bestimmungen lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum einschätzen. Das hängt mit dem Stand der Operationalisierung der IntV zusammen, der es unmöglich macht, mittelfristige Effekte zu evaluieren. Kurzfristig zeigt sich, dass am ehesten das Erlernen der deutschen Sprache gefördert wird. Bei allen anderen Massnahmen wie Arbeitssuche, Ablösung von Schulden, Unabhängigkeit von der Sozialhilfe zeigt sich ein diffuses Bild mit vielen Problemen, die von den Betroffenen genannt werden.

Wirkungen des „Fördern-Setting“

In diesem Setting wird die IntV bei den Betroffenen als Unterstützung und wohlwollende Förderung erlebt. Sie werden durch den „amtlichen Support“ motiviert und schätzen ihn sehr. Das „Fördern-Setting“ zeichnet sich durch ein gutes Gesprächsklima und Einvernehmen aus, auch wenn das Risiko behördlicher Sanktionen oder gar einer Ausweisung erwähnt wird (was die Betroffenen zum Teil als irritierend empfinden). Im persönlichen Gespräch werden Anlass und Ziele erörtert und Unklarheiten ausgeräumt, so dass sich die Betroffenen nicht mehr verunsichert fühlen. Sie stufen die IntV zur Hälfte als freiwillig ein, Druck nehmen sie nicht oder nicht in hohem Mass wahr. Die am häufigsten

vereinbarte Massnahme „Besuch eines Deutschkurses“ wird als sinnvoll und gewinnbringend betrachtet. Die Betroffenen sehen, dass die IntV ihre eigenen Chancen verbessern soll, was sie als erstrebenswertes Ziel erachten. Die intrinsische Motivation spielt in diesem Setting eine Rolle und soll gefördert werden. Integration wird hier weniger über persönliche Defizite und soziale Probleme definiert (wie im „Fordern-Setting“), sondern vielmehr als Verbesserung eines guten Zusammenlebens begriffen. Was die integrationspolitischen Zielsetzungen angeht, so zeigt sich kurzfristig, dass die IntV deutlich zum Erlernen der deutschen Sprache motiviert. Laut Aussagen der Betroffenen – bei denen es sich fast ausschliesslich um neu zugezogene Familienangehörige handelt – wirkt die IntV integrationsfördernd.

Wirkungen des „Fördern-und-Fordern-Settings“

In diesem Setting erlebt der einzelne Betroffene die IntV sehr unterschiedlich, teils als Hilfestellung und behördliche Unterstützung, teils als Druckausübung, Bestrafung oder Drohung. In diesem Setting wird mit einer Strategie der „Hilfe/Unterstützung mittels Druck und Aktivierung zur Verhaltensänderung“ operiert. Dieser „hilfreiche Druck“ ruft bei Betroffenen Unklarheiten und Unsicherheiten hervor. Es wird nicht einseitig auf eine Fordern-Politik gesetzt, sondern eine wohlwollende Unterstützung mit Druck und Sanktionsmöglichkeiten verflochten. Für die Betroffenen – mehrheitlich nachgezogene Familienangehörige – bleibt dabei undurchsichtig, was Druck erzeugt und wie weit der Druck gehen kann. Der Druck bleibt diffus. Betroffene fühlen sich unter Druck gesetzt, auch wenn das Risiko einer Ausweisung nicht oder nur undeutlich formuliert oder nicht verstanden wurde. Sie haben das Gefühl, dass von den Behörden Verhaltensänderungen eingefordert werden. Die Massnahmen – in den meisten Fällen der Besuch eines Deutschkurses – werden ernst genommen und häufig (aber nicht immer) als verpflichtend erlebt. Integrationsdefizite werden hier vornehmlich mit Sprachdefiziten identifiziert. Deutsch zu lernen wird von den Betroffenen jedoch als gewinnbringend und integrationsfördernd erachtet. Die Sprache hilft, sich im Alltag besser zu bewegen oder soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit anzugehen. Trotz des diffusen Drucks scheint die IntV die Betroffenen zu motivieren und ein produktives Engagement auszulösen; sie stellt also einen „hilfreichen Druck“ dar. Oft ist den Betroffenen aber nicht klar, dass als „letzte Sanktion“ eine Ausweisung drohen könnte. Mehrheitlich sind sie gewillt, die Massnahmen zu erfüllen. Insgesamt scheint der behördliche Druck also einen produktiven Prozess in Gang zu setzen und die Betroffenen zu Kursbesuchen zu motivieren. Dabei spielt die Bemessung des zu erreichenden Sprachprofils und des Lerntempos im Einzelfall eine wichtige Rolle. Überforderung belastet dagegen gerade bei älteren Betroffenen die Motivation. Für länger in der Schweiz anwesende und für ältere Betroffene ist das Erlernen der Sprache eine sehr hohe Anforderung, die teilweise frustrierend wirkt.

11.3 Effizienzanalyse

Mitteleinsatz und Doppelspurigkeiten: die Sicht der Kooperationspartner/innen

Laut einigen Kooperationspartner/innen sind z.T. die Rollenverteilung und die Zuständigkeiten zwischen Migrationsamt und Sozialhilfe unklar. Zudem wird eine Kooperation dadurch erschwert, dass der Informationsaustausch wegen den Datenschutzes weitgehend unmöglich ist. Zum Teil wird auch kritisiert, dass die Finanzierung der vereinbarten Massnahmen an die Sozialhilfe delegiert wird, wenn die Kurskosten für die Betroffenen nicht zumutbar sind.

Ferner wird bemängelt, dass als Massnahmen meist nur Deutschkurse vereinbart werden. Das Ermögliche in Fällen mit massiven Defiziten auf verschiedenen Ebenen noch keine Arbeitsintegration.

Die Sozialhilfe verfügt ihrer Ansicht nach schon über genügend Druckmittel und erachtet die IntV nicht als notwendiges und wirksames Instrument für Betroffene mit Mehrfachbelastungen. Zudem beklagt sie Doppelspurigkeiten und wünscht sich eine bessere interinstitutionelle Zusammenarbeit. Es gibt aber Klienten/innengruppen, für die ihr die Weitervermittlung an die IntV sinnvoll erscheint, nämlich Neuzuziehende und ausländische Migranten/innen mit C-Bewilligung oder solche, die als „Working Poor“ bezeichnet werden können.

Positiv wurde angemerkt, dass die für die IntV zuständigen Personen sich bezüglich der Deutschkurse gut auskennen und so diese Angebote besser vermitteln können und dass die Betroffenen durch die IntV positiv motiviert werden und die Vermittlung von Massnahmen schätzen.

Arbeitsaufwand und Kosten der Durchführenden

Die Einschätzung des Arbeitsaufwands pro abgeschlossene IntV war für die durchführenden Stellen meist nicht einfach. Zum Teil wurde zwischen reibungslos ablaufenden IntV und solchen mit mehr Aufwand unterschieden. Wenn Betroffene nicht zu den vereinbarten Gesprächsterminen erscheinen, Übersetzer/innen für neue Termine wieder aufgeboten werden müssen oder Personen schwierig zu kontaktieren sind, verursachen solche Verzögerungen einen erheblichen Mehraufwand, der bis zu einer Verdoppelung der aufgewendeten Arbeitsstunden und mehr führen kann. Dazu kommt, dass bei diesen „schwierigeren“ Personen, welche zum Teil Mehrfachbelastungen aufweisen oder als wenig kompetent und selbständig beschrieben werden, auch die Wirkung und der Erfolg der IntV fraglich sind und sich daher die Frage stellt, ob das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen angemessen ist. Die reine Gesprächszeit für den Abschluss einer IntV beträgt in den meisten Kantonen zwischen ein und zwei Stunden. Auch mit zunehmender Routine lässt sich dieser Arbeitsaufwand nicht reduzieren. Bei diesen Überschlagsberechnungen werden in der Regel nur die klientenbezogenen Aufwendungen berücksichtigt und keine institutionellen Rahmenfunktionen, wie etwa Kosten für die Zusammenarbeit mit den zuweisenden Stellen und Kooperationspartnern. Auch die Zeit für Recherchen und Informationsbeschaffung ist in den genannten Zahlen nicht enthalten.

Im Kanton Zürich hat man anfangs mit der IntV noch nicht den ganzen Aufwand pro Abschluss der IntV vorausgesehen, insbesondere auch nicht das Controlling und Monitoring mitberücksichtigt. Für das Gespräch werden jeweils rund zwei Stunden aufgewendet. Dazu kommt die Vor- und Nachbearbeitung, die weitere zweieinhalb bis vier Arbeitsstunden und manchmal sogar bis zu einem Tag ausmachen kann, bei schwierigeren Fällen sogar eineinhalb bis zwei Arbeitstage. Manchmal werden wegen mangelnder Vorabklärungen der zuweisenden Stellen oder sonstiger Informationsdefizite Personen aufgeboten, welche für eine IntV gar nicht in Frage kommen, weil sie zum Beispiel schon gut Deutsch sprechen, mit Schweizer Bürgern/innen verheiratet sind oder EU/EFTA-Staatsbürger sind. Solche „Leerläufe“ verursachen einen grossen Aufwand, lassen sich aber wohl nicht ganz vermeiden. Es kommt auch immer wieder vor, dass Betroffene behaupten, keinen Brief mit einer IntV-Vorladung erhalten zu haben, oder ihn unbeantwortet zurückschicken, weil sie ihn nicht verstanden haben. Das geschieht oft nicht aus „bösem Willen“, sondern aus Unkenntnis und erfordert deshalb eine eingehende Anleitung und Erklärung selbst solcher elementarer Korrespondenzvorgänge.

Verschiedene interviewte Personen meinen, dass die im Kanton Zürich vorhandenen 40 Stellenprozent bei weitem nicht ausreichen, und betonen, dass der für die IntV Zuständige einiges mehr leistet als er müsste und viel eigenes Engagement einbringt. Wenn man das Controlling und Monitoring mit einem ständigen Kontakt mit den Betroffenen weiter aufrecht erhalten möchte, sind zusätzliche Ressourcen unabdingbar.

Im Kanton Basel-Stadt hält man das Verhältnis von Aufwand und Ertrag für angemessen, wenn nicht sogar für überproportional gut. Die Gespräche dauern zwischen ein und zwei Stunden, manchmal auch drei. Insgesamt werden ca. fünf Stunden für eine IntV mit Kurzprotokoll aufgewendet. Wenn aber die Behörden die Zielgruppen für eine IntV ausweiten oder weitere Abklärungen für Betroffene vornehmen müssten, wäre der Aufwand unter Umständen nicht mehr zu vertreten. Es ist auch fraglich, ob sich der Aufwand noch rechnen würde, falls man Übersetzungen der IntV in verschiedene Sprachen, Übersetzerdienste usw. einbeziehen würde.

Im Kanton Solothurn fällt insbesondere der administrative Aufwand ins Gewicht. Es gibt eine 13-Punkte-Checkliste für die Vorgehensweise, inklusive interner Kommunikation mit dem Migrationssamt. In der Regel funktioniert bei sieben von zehn Personen das Einladungsverfahren problemlos. Bei den anderen kommt es z.B. dass der mit der/ dem Übersetzer/in vereinbarte Termin nicht passt, die Adresse nicht mehr stimmt oder die betroffene Person ortsabwesend ist. Einige wenige (meist schweizer Ehemänner) wollen nicht, dass die Ehefrauen an einem Integrationsgespräch teilnehmen, was Vermittlungsgespräche notwendig macht. Nach Abschluss der Vereinbarung kommt das Mahnwesen zum Zuge, wenn die verlangten Unterlagen nicht rechtzeitig eingereicht werden. All das bedeutet einen Mehraufwand. Seit 2010 werden zwischen 30 und 40 Vereinbarungen pro Monat abgeschlossen. Darunter fallen auch solche, bei denen ein „Verzicht auf Massnahmen“ beschlossen wird, weil der Integrationsstatus in sprachlicher, wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht als genügend gelten kann. Das ist nicht immer aus den Papieren ersichtlich, die im Vorfeld der Auswahl zur Verfügung stehen.¹⁰⁶

Im Kanton Aargau kann man Aufwand und Ertrag aufgrund der kurzen Erfahrungsspanne noch nicht gut abschätzen, doch werden im Vorfeld von IntV ohne verbindlichen Abschluss rund vier Arbeitsstunden für Vorabklärungen und Gespräch aufgewendet. Kommt eine IntV zustande, muss insbesondere bei Jugendlichen mit mehr Aufwand gerechnet werden, da in solchen Fällen verschiedene Bildungsangebote geprüft und die Kompatibilität mit dem Abschluss aus dem Herkunftsland abgeklärt werden müssen. Insgesamt sollen 150 Stellenprozente für die IntV eingesetzt werden.

Der Aufwand der Kooperationspartner

Die zuweisenden Stellen schätzen den Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der IntV unterschiedlich ein, meist wird er aber nicht als übermässig eingestuft. Die Zuweisung scheint den geringsten Aufwand zu verursachen, wenn sie über die Einwohnerkontrolle abgewickelt wird – wenn sich ausländische Personen auf der Gemeinde anmelden und sie lediglich an die zuständige Stelle für die IntV weitergeleitet werden müssen. Müssen die in Frage kommenden Personen hingegen eigenständig identifiziert und kontaktiert werden, wird der Aufwand meist als gross eingestuft.

Die kommunalen Sozialen Dienste äussern sich unterschiedlich: Einige kritisieren den Informationsaustausch bei Betroffenen, mit denen eine IntV abgeschlossen wird, und sehen wenige Vorteile in der Kooperation; andere schätzen die Zusammenarbeit als fruchtbar und entlastend ein, wenn die Betroffenen gut beraten und begleitet werden.

Für eine bessere Kooperation und einen besseren Informationsfluss mit den zuweisenden Stellen, den Sozialen Diensten, den Sprachschulen und Beratungsstellen sind zusätzliche institutionelle Gefässe erforderlich, die es in den meisten der fünf Pilotkantone noch nicht gibt. Das gleiche gilt für das Controlling, denn hier sind ebenfalls über die Sprachtests und Kursbestätigungen hinaus weitere Informationen notwendig, damit ein abschliessendes Urteil über die Erfüllung der IntV gefällt

¹⁰⁶ Gemäss Angaben der durchführenden Amtsperson.

werden kann. Teilweise sind wiederholte, über das Jahr der laufenden IntV verteilte, Kontaktaufnahmen erforderlich, um die Beziehung und den Informationsaustausch mit den Betroffenen ständig aufrecht erhalten zu können. All das erfordert zusätzliche zeitliche Ressourcen für die durchführenden Stellen.

Abschliessende Einschätzung der Effizienzanalyse

Die Angaben und Einschätzungen zum Aufwand für die IntV differieren stark von Kanton zu Kanton und hängen insbesondere damit zusammen, welcher Ansatz verfolgt wird. Ein Kanton, der die IntV mit einem Beratungsansatz umsetzt, der mit entsprechenden Abklärungen und intensiver Betreuung verbunden ist, muss auch bereit sein, die dazu notwendigen personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Nimmt man zudem die Kooperation mit den zuweisenden Stellen und den Beratungsstellen sowie Sprachschulen ernst, resultiert daraus ein weiterer, nicht unerheblicher Aufwand. Wird die IntV hingegen als rein verwaltungstechnischer Akt verstanden und keine weitere Hilfestellung geboten, scheint der Aufwand nicht übermässig gross zu sein. Allerdings stellen sich in diesem Falle Fragen nach der Wirksamkeit und Verständlichkeit der IntV und nach der Motivation der Betroffenen zur Umsetzung der Massnahmen.

11.4 Eignung und Übertragbarkeit des Instruments IntV

Die Frage nach der Eignung der IntV ist mit den in Kapitel 11.2 bereits besprochenen Wirkungszusammenhängen verbunden, also der Frage, inwieweit ein bestimmtes behördliches Setting zur Bearbeitung und Erreichung der integrationspolitischen Ziele motiviert. Damit rücken ein Bündel von wirkungsrelevanten Aspekten und diverse Spannungsfelder in den Blick, die einer Systematisierung bedürfen. Erst auf dieser Basis lassen sich Aussagen zur Eignung und zur Übertragbarkeit einzelner Massnahmen auf bestimmte Zielgruppen diskutieren.

11.4.1 Systematisierung der rekonstruierten Wirkungsvariablen

Die bisherigen Analysen haben gezeigt, dass die Wirkung der IntV von vielen Variablen abhängt. Sie werden in einem ersten Schritt systematisch, in verdichteter und abstrahierter Form typisiert und synoptisch auf die drei in Kapitel 11.2.2 rekonstruierten Settings bezogen. Bei diesen Settings handelt es sich um Bündelungen von Merkmalsausprägungen, die idealtypisch ein bestimmtes Muster (Typ) ergeben. Die evaluierten Kantone können den Typen zugeordnet werden, denen sie am ehesten entsprechen; die Umsetzungspraxis enthält aber immer Anteile von allen Typen. Die Zuordnung zu einem Typ orientiert sich deshalb nur an den dominantesten Eigenschaften der Vorgehensweise.

Tabelle 2: empirisch gewonnene idealtypische Verfahrensweisen

	Fordern – Setting	Fördern – Setting	Förden-und-Fordern- Setting
	„Politik der letzten Chance“	„Ermöglichende Politik des Unterstützens“	Politik des „hilfreichen Drucks“
Logik des Settings	Administrativer Vollzug: Auflage und Auflagen-erfüllung ohne Begleitung	Professionelle Sozialberatung: Hilfe und Begleitung im Sinne eines amtlichen Supports	Informierendes Gespräch: Hilfe durch sanften Druck und Information, ohne Begleitung
Gesprächsführung und Qualität der Interaktion	Direktiv – drohend: druckerzeugend, auf	Direktiv – partizipativ: einvernehmlich, ermutigend	Direktiv – wohlwollend – drohend: gutgemeinter Druck, der

	Sanktionen ausgerichtet	und wohlwollend, gutes Gesprächsklima	diffus bleibt
Kooperationsverhältnis	Sachlicher Kontakt	Arbeitsbündnis zentral	Begegnung, z. T. emotional
Integrationsverständnis	Negativ definiert, soziale Defizite wie Arbeitslosigkeit, Schulden und Sozialhilfeabhängigkeit beheben.	Positiv definiert, gutes Zusammenleben, Chancen nutzen, Kompetenzen erweitern	Sowohl negativ, als auch positiv formuliert: das Sprachdefizit beheben hilft, sich besser zu integrieren.
Zusammenhang mit Integrationsverständnis	Eher losgelöst	Zusammenhang gegeben	Zusammenhang gegeben
Amtsperson	Amtsverständnis: unpersönlich, verwaltend – kontrollierend	Professionelles Sozialarbeitsverständnis: persönlich, empathisch, akzeptierend, kongruent	Diffuses Amtsverständnis: persönlich, verwaltend – kontrollierend
Massnahmen	Mehrere Massnahmen gleichzeitig, häufig auch Deutschkurse	Deutschkurse und Arbeitsintegrations- und Umschulungsmassnahmen	Deutschkurse und Deutsch-Integrations-Kurse Kurse gegen häusliche Gewalt
Zielgruppen	Sozial mehrfach Belastete, seit Jahren in der Schweiz	Familiennachzug, Neuzuziehende	Mehrheitlich Familiennachzug, Neuzugezogene auch ausländische Partner/innen aus Ehen mit Schweizer/innen
Motivationale Anteile (extrinsisch, intrinsisch)	Extrinsische Motivation durch Druck und Sanktion	Intrinsische Motivation durch positive Anreize	Extrinsische Motivation durch diffusen/sanften Druck, regt auch intrinsische Motivation an

11.4.2 Diskussion der Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder

In einem weiteren Schritt werden diese Variablen hinsichtlich der Eignung und Übertragbarkeit diskutiert. Dabei gilt es zu beachten, dass die motivierende Wirkung der jeweiligen Settings mehrheitlich das Erlernen der deutschen Sprache betraf. Bei Massnahmen wie Arbeitssuche, Ablösung von Schulden, Unabhängigkeit von der Sozialhilfe zeigt sich ein stark ambivalentes Bild, wie den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen ist.

Diskussion Fordern – Setting

Beim Fordern-Setting besteht tendenziell das Risiko, dass die Motivation der Betroffenen in Frustration umschlägt und ein resignatives und defensives Verhalten gefördert wird. Wenn Betroffene die vereinbarten Massnahmen als Überforderung erleben ihre Erfüllung für unrealistisch halten und nicht abschätzen können, welche Folgen es hat, wenn sie das Ziel (z.B. Schulden abbauen oder sich von der Sozialhilfe lösen) nicht erreichen, kann das bei ihnen zu Blockaden führen – insbesondere, wenn sie ohnedies unter grossen (existentiellen) Druck stehen. Die Betroffenen monieren auch, dass sie für kritische Ereignisse in ihrem Leben (z.B. Scheidung, Arbeitslosigkeit) verantwortlich gemacht werden, die nicht sie (oder nicht nur sie) verschuldet haben. Vielmehr verstehen sie sich als Opfer dieser Umstände, was mit einer geringen Selbstwirksamkeit verbunden sein dürfte. Als problematisch erweist es sich, dass die IntV in diesem Setting ohne angemessene Unterstützung dazu eingesetzt wird, typische soziale Probleme bei einer mehrfach belasteten Zielgruppe anzugehen, die wenig sozioökonomische und soziokulturelle Ressourcen hat. Wichtig wäre in solchen Fällen ein sorgfältiges, individuelles Assessment (Problemdiagnose im Einzelfall unter Berücksichtigung der persönlich-biographischen Problemkonstellation), eine realistische Zielvereinbarung und die Vereinbarung von erfüllbaren/realistischen Massnahmen. Zu bedenken ist auch, dass die Evaluation der Massnahmen meist nicht nach professionellen Standards erfolgt, obwohl hohe Erwartungen an

die Betroffenen gestellt werden. Wenn die Behörden z.B. eine langjährige Abhängigkeit von der Sozialhilfe, Schulden oder Delinquenz als Integrationsproblem sehen, so erfordert eine Korrektur dieser Probleme gemäss dem neuesten Forschungsstand eine komplexe professionell gestützte Bearbeitung und enge Begleitung (Arbeitsbündnis, professionelles Case Management usw.; siehe dazu z.B. Heiner 2004; Kutzner 2004; Spiegel 2004; Becker-Lenz et al. 2009; Wigger 2009). Es reicht nicht aus, die Verantwortung bei den Betroffenen sichtbar zu machen und eine Änderung unter Androhung von Sanktionen zu fordern – was u.a. im Diskurs zur (behördlichen) professionellen Sozialarbeit in Zwangskontexten intensiv diskutiert wurde (vgl. z.B. Wigger 2009; Spiegel 2004). Gerade hier droht der zur Motivation eingesetzte Druck sein Ziel zu verfehlen: Frustration, Ängste und Überforderung führen eher zu einer resignativen, defensiven Haltung bei den Betroffenen. So überwiegen auch in Äusserungen von (sozial mehrfach belasteten) Betroffenen im Fordern-Setting die frustrierenden Anteile. Beabsichtigt die Behörde eine Politik der Integration – was selbstverständlich auch im Sinne einer einseitigen Fordern-Politik denkbar ist – so muss sie sich stärker bemühen, die Betroffenen zu motivieren und sie in der Einsicht zu bestärken, dass Integration ein sinnvolles Ziel ist, sich lohnt und erreicht werden kann.

Verfolgt die kantonale Politik hingegen eine Fordern-Strategie, ohne das Ziel der Integration vor Augen zu haben, so besteht das Risiko, dass die IntV zu einem Vorwand für einschneidende Sanktionen wird. Eine Politik des Forderns kann somit *ohne* das Ziel der Integration *nicht* als Strategie der Integrationspolitik verstanden werden. Die Behörde kann jedoch den Zusammenhang zwischen Druckausübung und Integration grundsätzlich entflechten, indem sie gar nicht beansprucht, bei den Betroffenen einen produktiven Integrationsprozess in Gang zu setzen, sondern offen das Anliegen verfolgt, gegen problematische Migranten migrationsrechtliche Sanktionen zu verhängen. Die integrationspolitische Unterstützungslogik (bei der das Fordern immer im Dienste des Förderns der Integration steht) wird dann durch eine migrationspolitische Sanktionslogik ersetzt, so dass nicht mehr von einer integrationspolitischen Strategie gesprochen werden kann. Auch in sozialpolitischer und professioneller Hinsicht ist diese Variante kritisch zu beurteilen, denn die IntV soll in dieser Ausformung langjährige gravierende soziale Probleme wie Sozialhilfeabhängigkeit ohne Unterstützung (professionelle Begleitung) durch die Behörden lösen. In einem solchen IntV-Verfahren können die Betroffenen nicht adäquat und qualifiziert unterstützt werden. Damit bleibt die IntV in diesem Setting hinter ihren Möglichkeiten zurück. Selbst in Fällen, in denen die IntV vordergründig eine Ablösung der Sozialhilfe bewirkte, erfolgte „unter der Oberfläche“ lediglich eine Verschiebung des Problems erfolgte, weil andere Familienangehörige für die IntV-Betroffenen finanziell aufkamen und sich zum Teil massiv belasteten.

Der Fordern-Ansatz wird vor allem bei einer sozial belasteten Zielgruppe eingesetzt, bei der bisher wenig Selbstwirksamkeit und wenig Erfolg von Fremdeinwirkung zu konstatieren ist. Für diese anspruchsvolle Zielgruppe standen u.a. der Sozialhilfe, die sie abgeklärt, beraten und gefördert hat, bisher schon eine ganze Reihe von Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Nun soll die IntV Lösungen schaffen und Eigenaktivität wecken – eine Herausforderung, die mit grosser Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt ist. Will die IntV den Fordern-Aspekt betonen, um einen produktiven und daher motivierenden Druck auf eine sozial mehrfach belastete Zielgruppe auszuüben, so sollte ein entsprechendes, professionelles Setting implementiert werden. Das erhöht die Chancen, dass die IntV tatsächlich die Integration fördert.

Diskussion Fördern – Setting

Die Aussagen der Betroffenen zum Fördern-Setting zeigen, dass sie die Massnahmen (mehrheitlich Deutschkurse) als angemessen und sinnvoll erachten. Sie fühlen sich adäquat unterstützt, um die

Massnahmen erfüllen zu können. Vereinzelt wird das Verfahren kritisiert (das Sprachprofil wird zu hoch eingestuft; man muss die IntV an Ort und Stelle unterschreiben, familiäre Verpflichtungen erschweren das Erfüllen der Massnahmen), was jedoch die Motivation der Betroffenen nicht (grundsätzlich) zu beeinträchtigen scheint. Wird dieser Beratungs- und Begleitansatz umfassend verstanden, d.h. als Förderung der Kompetenzerweiterung und Integration der Betroffenen, erfordert das aber zumindest teilweise eine enge Betreuung der Betroffenen und ein effektives Monitoring, also über das Gespräch zur IntV hinaus Kontaktaufnahmen in bestimmten Zeitabständen und womöglich eine weiterführende Begleitung auch über das Jahr der IntV hinaus. Hier stellt sich nun die Frage, ob sich dieser Aufwand mit Blick auf den Nutzen (integrationspolitische Ziele) rechtfertigen lässt. Wenn dieser Förderansatz breit angewendet und nicht nur selektiv auf einzelne Personen zugeschnitten werden soll, so muss mit einem grossen Aufwand gerechnet werden. Die Kantone müssten die entsprechenden Strukturen und Ressourcen bereitstellen, womit Fragen der Machbarkeit und des effizienten Einsatzes von staatlichen Mitteln zu diskutieren wären. Es müssten auch Lösungen für Betroffene gefunden werden, welche sich dem „Fördern“-Ansatz verweigern, etwa abgestufte Sanktionen durch eine andere behördliche Instanz (z.B. Migrationsamt), da sich der Beratungsansatz personell kaum mit dem „Fordern“-Ansatz verbinden lässt. Allgemein zeigen aber Aussagen einiger durchführender Amtspersonen wie auch die teilnehmenden Beobachtungen, dass Migrant/innen über erhebliche Kompetenzen und auch Eigeninitiative verfügen, so dass sich die Aufgabe des Amtes auf punktuelle Beratung und gezielte Unterstützung beschränken lässt.

Diskussion Fördern-und-Fordern-Setting

Im Fördern-und-Fordern-Setting wird zwar durch Informationen und Ratschlägen Hilfe geleistet. Sie werden jedoch von einem gleichzeitigen „sanften Druck“ begleitet, der insgesamt diffus bleibt. Obwohl mögliche Sanktionen genannt werden, bleiben sie für die Betroffenen wenig greif- und einschätzbar. Je nach Einschätzung der Situation und der Persönlichkeit des Betroffenen spielt im Verlauf des IntV-Gesprächs die Möglichkeit von Sanktionen eine geringere oder grössere Rolle: Wenn die Amtsperson den Betroffenen als entgegenkommend und motiviert erlebt, relativiert sie die Sanktionsdrohungen und den Druck. Dieses Setting zeichnet sich durch ein ambivalentes Verhalten der Amtsperson aus, das einerseits wohlwollend fördernd und andererseits fordernd ist. Für die Amtspersonen besteht wenig Verfahrenssicherheit (wann und wie weit ist zu fordern und wann soll vorwiegend gefördert werden?), was zu Überforderungen in der Gesprächssituation führen kann – insbesondere bei anspruchsvollen Betroffenen- und Problemkonstellationen und dann, wenn die Amtspersonen nicht über professionelle Gesprächsführungs- oder Beratungskompetenzen verfügen. Mit diesem ambivalenten Setting droht ein permanenter „Kipppunkt“, der manchmal das Fordern und manchmal das Fördern betont. Für die Betroffenen dürfte das nicht oder nur schwer durchschaubar sein, sie fühlen sich zum Teil verunsichert und haben Mühe, die an sie gestellten Erwartungen richtig einzuschätzen. Weil die vereinbarten Massnahmen verpflichtend sind, wird wahrscheinlich Konformität, aber wenig intrinsische Motivation erzeugt; bestenfalls werden Bemühungen zur sachlichen Erfüllung der IntV angeregt. Verstärkt wird dieses Risiko der „defensiven Anpassung“ auch dann, wenn die Betroffenen die Massnahmen nicht als gewinnbringend erachten oder nur als behördlichen Zwang verstehen, oder wenn sie die Massnahmen als Überforderung erleben und ihre Erfüllung unrealistisch finden (z.B. weil beim zu erreichenden Sprachprofil zu hohe Ansprüche gestellt werden oder die Kurskosten zu hoch sind). Erschwerend kommen Verfahrensunklarheiten hinzu, z.B. bei der Anerkennung von Diplomen, die Wahrnehmung der Betroffenen, dass es keinen Verhandlungsspielraum gibt, oder Verständigungsprobleme. Diese Mängel beeinträchtigen die positive Wirkung der IntV auf die Integrationsförderung.

Der objektive Erfolg und die tatsächliche Wirkung der IntV müsste durch langfristige Begleitforschung untersucht werden. Dennoch lässt sich aus den vorliegenden Ergebnissen folgern: Damit die Betroffenen die IntV eindeutig verstehen und die Situation besser einschätzen können, müssen sowohl die Erwartungen an sie als auch die möglichen Risiken und Sanktionen transparent gemacht und systematisch mitgeteilt werden. Die Klärung verschärft bei den Betroffenen vielleicht den Druck, macht ihnen aber auch deutlich, woran sie sich halten müssen. Damit wird das Verfahren greifbarer und weniger beängstigend. Wenn bei sozial mehrfach belasteten Betroffenen durch „sanften Druck“ die Integration gefördert werden soll, so ist eine professionelle Begleitung vom Assessment bis hin zur Zielevaluierung erforderlich. Sofern die IntV dagegen vorwiegend als präventives Instrument bei neu zugezogenen Familienangehörigen angewendet wird, insbesondere um Sprachdefizite zu beheben, könnte das bisherige behördliche Setting wohl beibehalten werden, ohne dass die professionellen Anforderungen erhöht werden müssen.

11.5 Integrationsvereinbarung als Verwaltungsinstrument

11.5.1 Angemessenheit der Integrationsvereinbarung und problematische Implikationen aus Sicht der Kooperationspartner/innen

In unseren Interviews mit unterschiedlichen Kooperationspartnern wurden verschiedentlich Bedenken bezüglich der Umsetzung der IntV (insbesondere der Vertretbarkeit von Sanktionen) und bezüglich der Rahmenbedingungen geäußert. Diese Probleme haben wir gesammelt und thematisch gebündelt, damit sie als Ausgangspunkt für weiterführende Diskussionen verwendet werden können.

Die Vertretbarkeit von Sanktionen im Rahmen der IntV

Einige der interviewten Kursleitenden sehen sich mit einer unverhältnismässig grossen Verantwortung konfrontiert, wenn den Betroffenen mögliche Sanktionen angedroht wurden, die sie ihrerseits nicht vertreten können. In solchen Fällen möchten sie nicht in das Verfahren involviert werden. Sie sehen die Situation der Klienten/innen und halten es für falsch, Integrationsbemühungen an der Sprachkompetenz zu messen und den Aufenthaltsstatus davon abhängig zu machen. Ausserdem sind sie der Meinung, dass die Schweiz als Staat eine Verantwortung gegenüber Personen hat, die schon länger hier leben und unter anderen Voraussetzungen eingewandert sind: Damals waren sie trotz fehlender Sprachkenntnisse willkommene Arbeitskräfte und wurden jahrelang weder von den Arbeitgebern noch vom Staat sprachlich gefördert. Deshalb dürfe man Bildungsdefizite und mangelnden Eigenantrieb, Deutsch zu lernen, jetzt nicht „kriminalisieren“.

Andere Kursleitende wüssten gerne von Anfang an, welche Kursteilnehmer/innen eine IntV haben, damit sie mit ihnen individuelle Ziele besprechen und so vielleicht auch Verunsicherung oder Ängste etwas „auffangen“ können. Tatsächlich erfahren sie oft erst im Laufe des Kurses von der IntV, wenn nur noch wenig Zeit für die Einlösung der vereinbarten Ziele bleibt. Oft fallen solche Teilnehmer/innen durch ihre spezielle Motivation und ihr Engagement auf, aber ebenso oft ist es für sie nicht einfach, Leistungsziele zu erreichen, weil sie aufgrund ihrer Bildungslücken nur verhältnismässig langsam lernen. Wenn sie nun unter Androhung einschneidender Sanktionen Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Lernkompetenz entwickeln sollen, ist das für viele von ihnen eine Überforderung.

Manchmal beobachten die Kursleitenden bei den Betroffenen existentielle Ängste wegen der möglichen Sanktionen, wie etwa die Befürchtung, dass ihre Familien durch Ausweisungen auseinander-

gerissen werden könnten. Die meisten interviewten Kursanbieter/innen halten ein effektives Lernen unter Stress und Angst jedoch für unmöglich. Daher stellt sich die Frage, ob die IntV nicht eine kontraproduktive Wirkung hat, wenn mit „Schreckensszenarien“ zuviel Druck ausgeübt wird.

Ausserdem muss berücksichtigt werden, dass manche Menschen aufgrund psychischer Probleme oder Traumatisierungen nicht in der Lage sind, die Bedingungen der IntV zu erfüllen. In solchen Fällen wäre eine Ausweisung unverhältnismässig und unverantwortlich.

Bei Personen, die das Sozialsystem der Schweiz „verantwortungslos ausnutzen“ oder „falsche Tatsachen vortäuschen“, befürworten die meisten Interviewpartner/innen die Anwendung drastischer Sanktionen, geben aber zu bedenken, dass die zweifelsfreie Identifizierung solcher Fälle hohe Anforderungen an die Kontrollinstanzen stellt.

Die Messbarkeit von Lernfortschritten und Sprachkompetenz

Ein weiteres Problem sehen die Kursleiter/innen in der Standardisierung und Objektivierbarkeit der Lernfortschritte. Bisher werden dazu die Sprachtests und Sprachprofile des Europäischen Sprachenportfolios verwendet, aber einige Anbieter halten sie bei dieser Zielgruppe für wenig adäquat. Aus diesem Grund gibt es auch Bemühungen, bessere Messinstrumente gerade für lernungsgewohnte Personen zu entwickeln, um auch kleine Lernfortschritte erfassen zu können. Es stellt sich aber die Frage, ob kleinste Lernfortschritte und ihre Umsetzung im Alltag überhaupt überprüft werden können. Wenn Betroffene keine sichtbaren Fortschritte machen, obwohl sie sich Mühe geben, darf daher der Staat, wie in einem Interview gesagt wurde, daraus keinen „Straftatbestand“ machen. Kaum vertretbar finden es die Interviewpartner/innen, wenn die durchführenden Amtspersonen in der IntV ein zu erreichendes Sprachprofil festlegen, weil sie meist nicht über die notwendige Kompetenz verfügen.

Die Auswahl der Zielgruppe und das Anzeigen von Personen für die IntV

Eine Schwierigkeit, welche von mehreren Interviewpartnern/innen thematisiert wurde, sind die begrenzten Kapazitäten für die Auswahl von Personen, die sich für eine IntV eignen. Derzeit können daher nur mit einer Minderheit solche Vereinbarungen abgeschlossen werden. Das ist den Sprachschulen bewusst und stellt sie vor das zusätzliche Problem, dass sie sich als „Handlanger“ eines Systems verstehen, das gegen einzelne Menschen mit Migrationshintergrund Sanktionen verhängt, während andere verschont bleiben.

Ferner wurde die Befürchtung geäussert, dass Personen mit vermeintlichen Integrationsdefiziten an das Migrationsamt „denunziert“ werden. So gäbe es viel Raum für „Willkür und Rassismus“, wenn zum Beispiel Lehrpersonen „unliebsame“ ausländische Eltern weitermelden können. Das Weitermelden von Personen für die IntV muss folglich sorgfältig gehandhabt werden, und es müssen Fachpersonen sein, die diese Aufgabe übernehmen. Auf keinen Fall dürfen persönliche Ressentiments mitspielen, zum Beispiel gegenüber einer bestimmten Ausländergruppe. Deshalb muss das Verfahren so angelegt werden, dass diese persönliche Dimension keine Relevanz hat.

Vertretbarkeit von Kurs- und Prüfungskosten

Ein weiteres Problem sehen die Sprachschulen darin, dass manche Kursteilnehmer/innen, die nahe am Existenzminimum leben, die recht teuren Sprachtests und Prüfungen absolvieren möchten, bevor sie das dafür notwendige Niveau erreicht haben. Denn sie wollen belegen, dass sie die Anforde-

rungen der IntV erfüllt haben. Die Prüfungsgebühren seien in solchen Fällen „zum Fenster hinausgeworfenes Geld“.

Einwandfreies Verstehen der IntV

Beratende und Kursleitende berichten, dass die IntV einzelne Betroffene in Panik versetzt habe, weil sie die Inhalte nicht genau verstanden hätten und sich auch nicht getraut hätten, genauer nachzufragen. Sie sind deshalb der Meinung, dass eine IntV nur abgeschlossen werden sollte, wenn die Inhalte professionell übersetzt und ausführlich erklärt worden sind. Ausserdem sollten die Betroffenen die Möglichkeit haben, zuerst eine Beratungsstelle zu konsultieren, bevor sie die Vereinbarung unterschreiben, weil sie oft Hemmungen haben, Fragen zu stellen und sich Bedenkzeit zu erbitten.

Professioneller Hintergrund zur Durchführung von IntV

Verschiedene interviewte Personen meinen, dass die Zuständigkeit für die IntV nicht beim Migrationsamt liegen sollte, da man dort nicht über die erforderliche Beratungsausbildung verfüge. Es sei interkulturelle Kompetenz nötig sowie ein breites Wissen über Integration und Migration, über unterschiedliche Massnahmen und Angebote. Wenn Druck auf Betroffene ausgeübt werden müsse, könne das Migrationsamt mit der Integrationsfachstelle zusammenarbeiten. Ansonsten sollten Migrationsbeamte an der IntV nicht mitwirken, solange sie nicht über ein neues, erweitertes professionelles Profil verfügen.

Aufgrund ihres professionellen Hintergrundes haben die Interviewten andere Erwartungshaltungen gegenüber der IntV und dem, was sie leisten soll, und sind weniger bereit, die IntV als rein administrativen Vorgang zu begreifen. Insbesondere sehen sie im Leistungsnachweis einer Sprachschule keinen ausreichenden Indikator für die tatsächliche Integration der Betroffenen und halten ein längerfristiges Begleiten und Beraten für wirkungsvoller.

11.5.2 Juristische Implikationen

Im Laufe der Untersuchungen sind wir auf diverse juristische Unsicherheiten und Probleme gestossen, die im Gespräch mit einem Experten für Migrationsrecht, Dr. Alberto Achermann, präzisiert werden konnten.¹⁰⁷ Die vielfältigen Fragen und Probleme konzentrieren sich auf zwei Bereiche, nämlich erstens die juristische Form der IntV und zweitens Aspekte des Verfahrens. Beide Themenbereiche werden im rechtlichen Fachdiskurs intensiv diskutiert, was verdeutlicht, dass die von uns festgestellten Unklarheiten das Instrument der IntV grundsätzlich betreffen. Sie spiegeln sich zudem in vielfältigen Verfahrensproblemen der Verwaltungspraxis, so wie sie auch im vorliegenden Bericht zum Ausdruck kommen. Eine Konkretisierung der rechtlichen Grundlagen der IntV ist deshalb von zentraler Bedeutung.

¹⁰⁷ In diesem Expertengespräch wurden die konkreten Fälle aus Anonymitätsgründen so dargestellt, dass die beteiligten kantonalen Behörden nicht identifiziert werden konnten.

Die IntV als verwaltungsrechtliches Instrument

Fragen, die sich uns in Zusammenhang mit der IntV als verwaltungsrechtlicher Handlungsform gestellt haben, waren unter anderem:

- Welche rechtliche Form hat die IntV, ist sie eine Verfügung oder ein Vertrag? Wie unterscheiden sich diese Rechtsformen in ihren rechtlichen Implikationen und in den Spielräumen und Verhandlungsmöglichkeiten zwischen Betroffenen und Behörden?
- Soll von einer „Einladung“ oder von einer „Vorladung“ zu einem IntV-Gespräch gesprochen werden?
- Inwiefern ist es sinnvoll, die IntV von Kanton zu Kanton unterschiedlich zu handhaben? Welche Folgen hat es, wenn die Betroffenen während der Laufzeit einer IntV in einen anderen Kanton umziehen? Laufen unterschiedliche rechtliche Handlungsformen in den jeweiligen Kantonen dem Grundsatz der Rechtsgleichheit zuwider? Wenn ja, könnte gegen eine solche Rechtsungleichheit rekurriert werden?

Um welche rechtliche Handlungsform es sich bei der IntV handelt, scheint nicht abschliessend geklärt zu sein. Diese Unklarheiten schlagen sich in der Umsetzungspraxis der kantonalen Verwaltungen nieder. Die Frage, ob es sich bei der IntV um eine Verfügung oder um einen Vertrag handelt, hat weitreichende Folgen: Im einen Fall wird eher das „Fordern-Setting“ betont, im anderen das „Fördern-Setting“ (zu Charakteristika und Folgen dieser Settings siehe 11.4.2). Das wird bereits an der Definition der beiden Rechtsformen deutlich: „Das wesentliche Merkmal, das den verwaltungsrechtlichen Vertrag von der Verfügung unterscheidet, ist die übereinstimmende gegenseitige Willenserklärung der beteiligten Parteien. Dieser Konsens ist Ausdruck ihrer Verhandlungsautonomie“ (Hunziker 2009, 41). Genauer gesagt, bleibt dort „Raum für den Vertrag, wo das Gesetz nach seinem Sinn und Zweck der *einvernehmlichen Konkretisierung* bedarf. Dies wäre dann der Fall, wenn beide Parteien eine dauerhafte Bindung bezwecken und wenn ein erheblicher Ermessensspielraum besteht, der nach Sinn und Zweck des Gesetzes konsensual konkretisiert werden soll. Besteht im Fall der IntV für den Betroffenen Ausländer oder die Ausländerin kein Verhandlungsspielraum, ist etwa der Inhalt der Vereinbarung seitens der Verwaltung von Anfang an vorgegeben, wäre die Form der Vereinbarung unzulässig“ (Acher mann 2007, 123f., Herv. i. O.). Grundsätzlich können die durch das AuG und die VintA eingeführten IntV in der Form des verwaltungsrechtlichen *Vertrags* abgeschlossen werden. Die Vertragsform stützt sich auf „die übereinstimmende, autonome Willenserklärung zwischen zwei Vertragsparteien“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 86). Sie hat den Vorteil, dass Personen stärker einbezogen werden und ihre Autonomie als Vertragspartner betont wird. Auch wenn der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis weit verbreitet ist, gilt dennoch als „Grundhandlungsform der staatlichen Behörden, um Pflichten von Individuen festzulegen, [...] die Verfügung“ (Hunziker 2009, 42). Sie hält fest, zu welchen Handlungen oder Unterlassungen eine Person angehalten ist, stützt sich auf eine gesetzliche Grundlage und kann mit Rechtsmitteln angefochten werden (vgl. Büren von/Wyttenbach 2009, 86; vgl. Acher mann 2007, 122). Das Bundesamt für Migration definiert jedoch die IntV explizit als eine Vereinbarung, die auf Freiwilligkeit beruht und so ein Einverständnis beider Parteien nahelegt (vgl. Hunziker 2009, 41). Daher ist mit Recht gefragt worden, „weshalb der Gesetzgeber Integration mittels einer Vereinbarung, *also eines verwaltungsrechtlichen Vertrages*, einfordern will, und nicht den Weg einer Verfügung, hier also einer Bewilligungserteilung (auch mit Auflagen oder Bedingungen) wählt“ (Acher mann 2007, 122; Herv. i. O.). Denn die Festlegung auf die Form einer Vereinbarung lasse rechtliche Fragen offen und führe damit zu neuen Problemen: „So ist unklar, nach welchen Regeln die Vereinbarungen entstehen sollen, welches die formellen Voraussetzungen sind und wie die Rechte Drittbetroffener (insbesondere der Familienangehörigen) gewahrt werden können. Im Weiteren ist offen, ob und wie ein Vertragsabschluss angefochten werden kann. Allgemeine Unklarheiten und Schwierigkeiten rund um den

verwaltungsrechtlichen Vertrag, wie die Auslegungsregeln, das Vorgehen bei einem fehlerhaften Vertrag, die Feststellung und Beseitigung von Mängeln oder die Durchsetzung der Verpflichtungen, kommen hinzu und führen wiederum zur Grundfrage, weshalb im Bereich der Integrationsverpflichtung die Vereinbarungsform gewählt worden ist“ (Achermann 2007, 124). Folglich ist der Vertrag nur dann die adäquatere Form, „wenn zwischen den Vertragsparteien kein übermässiges Machtungleichgewicht besteht, ihnen effektiv ein Verhandlungsspielraum zukommt, die längerfristige Bindung gegenseitig ist, der rechtsgleichen Behandlung der verschiedenen Privaten untergeordnete Bedeutung zugeschrieben werden kann und es sich nicht um einen Bereich handelt, in welchem die Privaten besonders schutzbedürftig sind“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 87).

In der vorliegenden Studie hat sich auch bestätigt, dass der Rechtsbegriff der Integration weiterhin unbestimmt ist und präzisiert werden muss (vgl. Achermann 2007, 115ff. sowie Bianchi 2003, 11). Der Integrationsbegriff bewegt sich „zwischen den Polen Chanceneröffnung und Anpassungserwartung. Die Problematik besteht hier insbesondere darin, dass Integration als zu erreichendes Ziel statt als ständiger Entwicklungsprozess begriffen wird, wobei die Determinanten unklar bleiben“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 75). „Die Umschreibungen [des Integrationsbegriffs] sind nicht nur uneinheitlich, sondern auch nicht konkret genug, um den Anforderungen der alltäglichen Bewilligungspraxis zu genügen“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 92).

Verfahrensunsicherheiten

Bezüglich des Verfahrens haben sich uns eine ganze Reihe von Fragen gestellt, die einer Klärung bedürfen:

- Welche Aussichten hätte der Rekurs von Betroffenen, wenn sie gegen die Beschneidung von Persönlichkeitsrechten klagen, z.B. gegen bestimmte Massnahmen, die sie für nicht adäquat halten? Welche Implikationen hätte es, wenn gegen Massnahmen Rekurs eingelegt wird, die im Gesetz nicht explizit erwähnt werden, etwa Arbeitssuche, Ablösung von der Sozialhilfe oder Abbau von Schulden?
- Wenn eine Person klagt, dass ihr die Kriterien für die Anordnung der Massnahme, z.B. eines Gewaltpräventionskurses, nicht klar seien, könnte sie damit Erfolg haben?
- Welche juristischen Folgen erwachsen aus dem Umstand, dass Betroffene die in der IntV festgehaltenen Massnahmen nicht richtig verstehen?
- Welche konkreten Massnahmen dürften gemäss AuG und kantonalen Gesetzen und Verordnungen angeordnet werden? Wie verbindlich sind Massnahmen, die beim Abschluss der IntV nur mündlich angesprochen werden (z.B. keine Schulden mehr machen oder Arbeit suchen)?
- In mehreren Kantonen wird die IntV nicht bloss von den direkt Betroffenen unterschrieben, sondern auch von Partnern oder anderen Familienangehörigen. Wie ist dieser Umstand aus rechtlicher Sicht zu beurteilen?
- Was gilt als Erfüllung der Massnahme? Genügt es, einen Kurs zu absolvieren oder müssen nachweislich bestimmte Ziele (z.B. ein zertifiziertes Sprachprofil) erreicht werden? Wie ist das Bundesrahmengesetz hierzu auszulegen?
- Müssen Diplome, die die Betroffenen bereits besitzen, auf die Erfüllung der vorgesehenen Massnahme angerechnet werden oder nicht? Welche rechtliche Bedeutung hat es, wenn Sprachdiplome ein bestimmtes Sprachprofil attestieren, sich im IntV-Gespräch aber zeigt, dass die Person trotzdem kaum Deutsch versteht? Inwieweit müssen Arztzeugnisse bei der Festlegung von Massnahmen berücksichtigt werden?

- Wie ist es rechtlich zu beurteilen, wenn in der schriftlichen IntV Sanktionen angedroht werden, aber der Beamte sie im Gespräch relativiert, also z.B. meint, eine Ausweisung sei sehr unwahrscheinlich?
- Ist es rechtlich zulässig, dass Betroffene die IntV direkt nach dem IntV-Gespräch ohne Bedenkfrist unterschreiben müssen? Dürfte jemand nach der Unterzeichnung von Teilen der Vereinbarung Abstand nehmen, ohne mit negativen Konsequenzen rechnen zu müssen?

Aus rechtsstaatlichen Überlegungen sind eine Klärung der juristischen Form der IntV (Vertrag oder Verfügung) und eine stärkere Formalisierung des behördlichen Verfahrens anzustreben. Die vorliegende Evaluationsstudie zeigt, dass die Eingriffe der kantonalen Exekutivbehörden in die Privatsphäre der Betroffenen doch sehr weit gehen können, auch wenn es in der juristischen Literatur unterschiedliche Einschätzungen gibt, ob die Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses ein leichter oder ein erheblicher Eingriff ist (vgl. Büren von/Wyttenbach 2009, 77; Achermann 2007). Dabei kommt es sicherlich darauf an, wie viele Massnahmen in welchem Umfang vereinbart werden. Je schwerer der Eingriff wiegt, desto klarer sollten die rechtlichen Grundlagen und Verfahrensmodalitäten geregelt sein.

Es ist kritisiert worden, dass die „offenen Formulierungen in der Bundesgesetzgebung [...] den kantonalen Behörden einen erheblichen Handlungsspielraum“ einräumen:

- „in Bezug auf die Frage, welche Kriterien ‚erfolgreicher Integration‘ bzw. ‚erfolgloser Integration‘ im Bewilligungsverfahren berücksichtigt werden sollen und mit welchem Gewicht;
- bezüglich der Frage, ob eine Person zu Integrationsmassnahmen verpflichtet werden soll (Entscheidungsermessen);
- hinsichtlich der Art der anzuordnenden Integrationsmassnahmen (Auswahlermessen) und der Sanktionen bei Nichtbeachtung;
- in Bezug auf die Handlungsform (Integrationsvereinbarung);
- bezüglich der Ausgestaltung von Sprach- und Integrationskursen“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 76).

Auf Gesetzesstufe müssen die Betroffenen erkennen können, was von ihnen konkret gefordert wird und welchen Erwartungen und Verpflichtungen sie Folge zu leisten haben. Gesetzlich verankerte Richtlinien sollen klären, welche Leistungen wie und von wem, bis wann und mit welchen Ausnahmemöglichkeiten zu erbringen sind. Die Richtlinien sind den Betroffenen klar mitzuteilen, was bei sprachlichen Verständigungsproblemen eine professionelle Übersetzung erfordert. „Legt der Staat gesetzliche Integrationsanforderungen fest, müssen diese Normen somit inhaltlich genügend bestimmt sein, damit die Pflichten für die Menschen klar und vorhersehbar sind und die Anwendung der Normen durch die Behörden im Einzelfall verfassungskonform und insbesondere rechtsgleich erfolgen kann“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 64). Von den Behörden müssen die Verfahrensschritte und Verfahrensregeln detailliert geregelt und kantonalrechtlich verankert werden (an wen richtet sich die Verfügung konkret, aus welchem Grund und mit welcher Rechtsfolge?). Wenn unterschiedliche Personen in unterschiedlichen Funktionen beteiligt sind, müssen ihre Funktionen und die an sie gerichteten Erwartungen explizit gemacht werden, z.B. wenn der Partner einer betroffenen Person die IntV ebenfalls zur Kenntnis nehmen soll oder wenn Familienangehörige dolmetschen. Ferner ist auf Gesetzesstufe zu konkretisieren: Welcher Stundenumfang an Sprachkurslektionen wird von Betroffenen in welchem Zeitraum erwartet? Welche konkrete Lern- oder Präsenzleistungen werden erwartet? Wie erfolgt die Erfolgskontrolle? Wer trägt die Kosten der Sprachkurse? Ist die Teilnahme an Kursen verpflichtend oder freiwillig? Mit welchen Rechtsfolgen muss man bei Verstössen und Nichtbeachtung konkret rechnen? Wann ist bei einer Nichterfüllung eine Wegweisung verhältnismässig? Mit welchen Folgen haben Betroffene zu rechnen, wenn die Sozialhilfe die Kurse mitfinanziert? Welche Diplome/Eigenleistungen werden angerechnet? Welche Entschuldigungsgründe werden anerkannt (z.B. Schwangerschaft, Krankheit, Betreuung von Kleinkindern)?

Welche Einsprachemöglichkeiten gibt es? Solche Punkte müssen festgelegt und transparent gemacht werden. Notwendig ist eine „gesetzliche Konkretisierung auf kantonaler Ebene oder durch Rahmenvorgaben des Bundes“ (Büren von/Wyttenbach 2009, 78). Das gilt auch für Fragen der behördlichen Zuständigkeit: Welche Behörde operiert mit welchen Kompetenzen? Gelten Massnahmen als verfügt oder nicht? Werden sie einvernehmlich ausgehandelt und vereinbart oder nicht? Welche Behörden haben Zugriffsrechte auf die Dossiers der Betroffenen und wie ist der behördliche und ausserbehördliche Informationsfluss geregelt? Jede Behörde sollte auf einer klaren Rechtsgrundlage mit formalisierten Verfahrensregeln operieren, denn das schafft Verfahrenssicherheit für die Amtspersonen und wirkt der Ungleichbehandlung entgegen. Die bestehenden Ermessens- und Handlungsspielräume müssen daher klarer geregelt und rechtlich verankert werden.

12 Empfehlungen

Grundsätzliche Anmerkungen

Dieses Kapitel resümiert die wichtigsten Ergebnisse aus den vorangegangenen Ergebnisdarstellungen und Analysen, die zum Teil kantonsbezogen und zum Teil gesamthaft über die Kantone hinweg, erfolgten. Die gewonnenen Erkenntnisse zum Verfahren, zu den Wirkungen, zur Effizienz und zu juristischen Implikationen leiten unmittelbar zu Empfehlungen über. Die Struktur dieses Kapitels lehnt sich daher zunächst an die in Kapitel 11.1 („Verfahrensdimensionen“) gewählte an.

An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass das Instrument der IntV eine Kann-Bestimmung des Bundes mit sehr wenigen Vorgaben ist, sodass der Ausgestaltungsspielraum der Kantone und der betreffenden Ämter im konkreten Verfahren beträchtlich ist. Wenn die Ämter selbst keine klaren Definitionen und Festlegungen ihres Verständnisses von Integration, ihrer Ziele, Mittel, Sanktionen, Strukturen und Ressourcen vornehmen, dann ist nicht nur der Spielraum der involvierten Verwaltungseinheiten und damit die Unterschiedlichkeit zwischen den Kantonen gross. Vielmehr besteht auch die Gefahr, dass die operativ tätige Amtsperson das Instrument der IntV nach ihren individuellen Möglichkeiten und Anschauungen definiert und handhabt. Wir meinen, dass das übergeordnete Ziel in der möglichst klaren Definition und Festlegung von Verfahrensschritten und -regeln liegen soll, um diese Handlungsspielräume zu begrenzen, die es einer Amtsperson im positiven Fall erlauben, sehr weitgehende motivierende und aufbauende Arbeitsbeziehungen mit Betroffenen herzustellen, aber in der negativen Ausprägung Betroffene unverhältnismässigen Eingriffe in ihre Privatsphäre aussetzen. Obwohl ein gewisses Manövrieren mit Unklarheiten als Arbeitsstrategie die Betroffenen aktivieren mag, halten wir aus rechtsstaatlichen Überlegungen ein möglichst grosses Mass an Transparenz für unabdingbar. Das gibt auch allen Beteiligten ein adäquates Mass an Handlungssicherheit.

Als weiteren Aspekt möchten wir die Auswahl der Zielgruppe hervorheben. Als Mittel der Förderung der Integration adressiert das Instrument der IntV nur einen sehr kleinen Teil aller potentiell „integrationsbedürftigen“ Migrantinnen/innen. Nur bei Migrantinnen/innen aus Drittstaaten sind Sanktionen möglich, und wenn sie verheiratet sind, sogar nur dann, wenn auch der Ehepartner bzw. die Ehepartnerin eine Aufenthaltsbewilligung B besitzt. Diese Einschränkung reduziert den Aktionsradius des Instruments und schafft grundsätzliche Ungleichheiten zwischen Migrantinnen und Migranten.

Die Auswirkungen auf die vier integrationspolitischen Ziele a) Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung; b) Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache; c) Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz; d) Willen zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung¹⁰⁸ lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum einschätzen. Das hängt mit dem Stand der Operationalisierungsarbeiten bezüglich der IntV zusammen, die es unmöglich machen, mittelfristige Effekte zu evaluieren.

¹⁰⁸ Art. 4 VIntA.

Auswahl der Zielgruppen

- Durchführung einer Erstinformation für alle Neuzugezogenen
- Neuzugezogene mit Risiken für den Integrationsprozess als primäre Zielgruppe der IntV
- Unterscheidung von freiwilligen Integrationsempfehlungen und unfreiwilligen IntV
- Klärung der Rechtsform der genannten Instrumente

Die vorliegende Evaluationsstudie zeigt, dass bereits mit der Auswahl der Zielgruppe die Weichen für das IntV-Verfahren gestellt werden. Basierend auf unserer Analyse und Diskussion im Kapitel 11.4 (Eignung und Übertragbarkeit) begrüßen wir den Vorschlag des Bundesrats, der im „Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes“ vom 5. März 2010 formuliert ist, für die Gruppe der Neuzugezogenen – auch Zuwandernde aus dem EU/EFTA-Raum – eine Erstinformation (Begrüssungs- und Orientierungsgespräch) auf freiwilliger Basis anzubieten. Die Bedeutung des persönlichen Gesprächs wurde im Verlaufe der Studie an vielen Stellen erwähnt, während schriftliche Dokumente wie Briefe, Orientierungsschreiben usw. oft nicht richtig verstanden werden. Das direkte Gespräch ermöglicht es zum einen, individuell angepasst zu vermitteln, welche Aufgaben und Integrationsleistungen von Seiten des Staats erwartet werden. Andererseits erlaubt es, die Bedürfnisse, Ressourcen aber auch Einschränkungen der neu eingewanderten Migranten/innen festzustellen. Anhand von Indikationskriterien, die zu entwickeln sind, könnte festgelegt werden, in welchem Fall der Abschluss einer IntV angestrebt wird. Da dieses Erstgespräch freiwillig ist, muss es nicht zwangsläufig professionell übersetzt werden.

Ein weiterer Vorteil des persönlichen Gesprächs liegt darin, dass diejenigen, die von sich aus bereit sind, möglichst schnell die Landessprache zu lernen, nicht mit einer IntV „künstlich“ dazu verpflichtet werden müssen. Ausserdem wird die Gleichbehandlung aller Migranten/innen betont. Andererseits erlaubt es das Gespräch, schon über Zweck und Ziel der IntV zu informieren und das Gegenüber dazu zu motivieren, indem die Vorteile dieser Unterstützungsmassnahme verdeutlicht werden. Integrationsempfehlungen (freiwillig) und IntV (unfreiwillig) sind klar zu unterscheiden, wobei zu beachten ist, dass gegen Zuwandernde aus EU-/EFTA-Staaten im Unterschied zu Drittstaatsangehörigen bei einem Nichteinhalten von vereinbarten Massnahmen keine Sanktionen verhängt werden können. Deshalb empfehlen wir zwei unterschiedliche Formen, je nachdem, ob Betroffene völkerrechtliche Ansprüche geltend machen können oder nicht. Bei der ersten Gruppe, bei der keine Sanktionen möglich sind, bietet es sich an, eine Empfehlung abzugeben und allenfalls auf freiwilliger Basis Beratung oder Begleitung anzubieten. Bei Migranten/innen aus Drittstaaten, bei denen Sanktionen möglich sind, empfehlen wir eine IntV. Die Rechtsform der beiden Instrumente ist zu klären.

Für die Gruppe der länger Anwesenden und oft mehrfach belasteten Betroffenen sollte deutlich geworden sein, dass sie ein beratend-begleitendes professionelles Setting brauchen, sofern es tatsächlich um deren Integration gehen soll. Der Aufbau von Motivation, Vertrauen und das Herstellen eines Arbeitsbündnisses setzt eine professionelle Haltung voraus, braucht Zeit und Kontinuität. Ausserdem ist gut abzuwägen, wie hoch der Aufwand und wie gross der vermutlich erreichbare Integrationserfolg ist. Dabei sollte man sich amtsintern darüber verständigen, wie viel man für welchen Fall mit welchem Ziel zu investieren bereit ist. Ferner ist zu prüfen, ob nicht das Sozialamt oder andere sozialarbeiterisch tätige Ämter für diese Aufgabe besser ausgerüstet sind. Die Komplexität der Probleme erfordert oft eine Zusammenarbeit und Vernetzung mit verschiedenen Institutionen und Personen, so dass auch Triage und das Zusammenführen, Ordnen, Bündeln und Bewerten von Informationen eine wichtige Kompetenz der fallbetreuenden Person darstellt (professionelles Case Management). Dazu werden interkulturelle Kompetenz sowie gute Kommunikationsfähigkeiten

benötigt. Uns erscheint es sinnvoll, in Zusammenarbeit mit dem Sozialamt zu klären, welche Stelle im Einzelfall geeignet ist, die Federführung bei der Fallbetreuung zu übernehmen. Je nachdem, ob z.B. Sprache oder Arbeitsintegration im Vordergrund steht oder andere Interventionen notwendig sind, und je nachdem, in welcher Reihenfolge welche Schritte angegangen werden sollte, ist möglicherweise die eine oder andere Zuständigkeit angebrachter.

Als Hauptzielgruppe für die IntV empfehlen wir die Neuzugezogenen, und zwar insbesondere die Untergruppe, bei der Schwierigkeiten im Integrationsprozess zu erwarten sind. Der durch die IntV geschaffene verbindliche Rahmen kann bei dieser Zielgruppe Orientierung bieten und für Motivation und Ausdauer förderlich sein. Bei der Zielgruppe der mehrfachbelasteten Drittstaatenangehörigen halten wir das Instrument der IntV hingegen nur dann für geeignet, wenn eine enge Begleitung und ein Case Management mit den beteiligten Unterstützungssystemen implementiert wird. Diese Aufgabe erfordert aber weitreichende Ressourcen und Kompetenzen und kann mit den vorhandenen und bereits involvierten Fachpersonen im Sozialbereich vermutlich besser bewältigt werden.

Assessment zur Bestimmung des Integrationsgrades

- Klärung des Integrationsbegriffs
- Einführung eines Spracheinstufungstests

Um realistische und sinnvolle Ziele bestimmen zu können, muss man die Ausgangslage möglichst gut klären. Dabei geht es nicht nur um die individuelle Ausgangslage der betroffenen Person, sondern auch um die amtlich-institutionellen Voraussetzungen. Der Integrationsbegriff sollte geklärt sein, da er die Basis des weiteren Handelns darstellt. Je nachdem, ob Integration nur auf sprachliche Kompetenzen oder Kenntnisse über das Land bezogen oder aber in einem umfassenden Sinn verstanden wird (und sich damit auch auf Probleme wie Arbeitslosigkeit, Schulden, Delinquenz u.a. bezieht), wird das gesamte Vorgehen enger oder breiter angelegt. Eine wichtige Variable ist in diesem Zusammenhang die Zielgruppe. Sofern mehrfach belastete Betroffene in den Blick genommen werden, sind oft nicht (nur) Sprachprobleme, sondern auch Geldprobleme, Erziehungsschwierigkeiten, gesundheitliche Einschränkungen usw. relevant. Diese komplexen Problemlagen auszublenden und als Massnahme lediglich einen Sprachkurs vorzusehen, ist für einen erfolgreichen Prozess nicht nur unzureichend, sondern kann je nach Problemkonstellation sogar kontraproduktiv sein. Es ist aber zu prüfen, ob weiterreichende Massnahmen in der IntV festgehalten werden sollen, da ihre juristische Haltbarkeit zweifelhaft ist.

Das Erlernen der Landessprache ist die am häufigsten ausgesprochene Massnahme, da sie als Fundament für den weiteren Integrationsprozess verstanden wird. Wie im „Rahmenkonzept Sprachförderung“ des BFM (2009¹⁰⁹) gezeigt wird, gilt es bei der Einschätzung der Sprachkompetenzen zu bedenken, dass die bestehenden Testverfahren für andere Zwecke (Fremdsprache für touristische Zwecke usw.) entwickelt worden sind. Sie sind daher wenig geeignet, die spezifischen kommunikativen Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten, insbesondere von solchen mit wenig Schulbildung, im Rahmen der IntV zu prüfen. Hier müssen spezielle Testverfahren und Sprachprofile für den Zweck der IntV entwickelt werden. Die Ermittlung der bestehenden sprachlichen Kompetenzen und die Festlegung der anzustrebenden Kompetenzen sollten durch eine spezialisierte Stelle

¹⁰⁹ Information des Bundesamts für Migration zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Sprachförderung und der Sprachkompetenznachweise der Migrantinnen und Migranten (Bundesauftrag "Rahmenkonzept Sprachförderung"), 15. Juni 2009.

(Sprachschule) erfolgen. Sie sollte die Ergebnisse an das Amt zurückmelden, damit sie bei der Planung der weiteren Schritte berücksichtigt werden können.

Gestaltung des Gesprächssetting zum Abschluss einer IntV

- Professionelles Übersetzen
- Motivierende Gesprächsführung
- Transparenz im Verfahrensprozess und bei der Informationsvermittlung

Wie bereits erläutert, werden schon im Vorfeld eines Gesprächs mit dem behördlichen Einladungs- oder Vorladungsschreiben Zeichen gesetzt, Botschaften vermittelt und damit der weitere Verlauf des IntV-Prozesses massgeblich beeinflusst. Auch wenn die Behörde im Sinne eines Forderns Druck anwenden möchte, sollte es immer darum gehen, eine produktive Kooperation und Motivation aufzubauen, in der Annahme, dass es ein natürliches Bedürfnis und auch eine Bereitschaft zur Integration gibt. Wir empfehlen daher für die Gruppe der Betroffenen, mit denen eine Integrationsempfehlung angestrebt wird, das bereits im Anschreiben klarzustellen, indem man z.B. betont, dass der Kanton die Integration unterstützen möchte. Sofern nicht schon ein Informations- und Orientierungsgespräch stattgefunden hat, könnte man auch schreiben, dass der Abschluss einer IntV gemeinsam „geprüft“ werden soll. Das käme der Tatsache näher, dass die IntV in diesen Fällen ein gewisses Einvernehmen voraussetzt und die Betroffenen nicht zu ihrem Abschluss gezwungen werden können. Diejenigen Migrantinnen/innen, gegen die Sanktionen verhängt werden können, sollten durch eine Vorladung aufgeboten werden, in der bereits deutlich gemacht wird, dass es um den Abschluss einer IntV geht. Für die Gestaltung dieses Gesprächssetting empfehlen wir, professionelle Übersetzer/innen beizuziehen und, falls Kinder anwesend sind, für sie geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten. Die Betroffenen müssen die Möglichkeit haben, sich auf das Gespräch zu konzentrieren und die Inhalte richtig zu verstehen. Der Gesprächsleitfaden kann, wie bereits üblich, dem Formular der IntV entsprechen. Er sollte vor allem die Ausgangslage (also den Grund für die IntV und die bestehenden Kompetenzen oder Probleme), die angestrebten Ziele und Massnahmen sowie die Zeitspanne für die Zielerreichung oder Massnahmeerfüllung und die Art des Controllings und Monitorings berücksichtigen und die Protokollierung dieser Punkte strukturieren.

Im Gespräch sollte wie bereits im Vorfeld primär ein Motivationsaufbau angestrebt und gestärkt werden. Positiv kann sich dabei die Aussicht auswirken, dass bei Erfüllung der Massnahme die Aufenthaltsbewilligung verlängert oder die angestrebte Niederlassungsbewilligung früher erteilt wird. Neben der Motivationsarbeit ist die Herstellung eines Arbeitsbündnisses ein weiteres wichtiges Ziel des Gesprächs. Hierzu ist ein gewisses Vertrauen nötig, das insbesondere durch transparente Informationen und ein klares, durchschaubares Verfahren hergestellt werden kann. Dazu gehört, dass die Betroffenen genau über die Erwartungen des Staates an ihre Integrationsleistungen orientiert werden (und auch darüber, was Integration nicht bedeutet), dass der Ist-Zustand sorgfältig ermittelt und realistische Ziele festgelegt werden. Auch die Regelung möglicher Sanktionen muss im Detail festgehalten werden. Bei denjenigen, die auf freiwilliger Basis eine IntV abschliessen, sind die angestrebten Ziele und vereinbarten Massnahmen in einem gemeinsamen Aushandlungsprozess festzulegen.

Für beide Gruppen gilt, dass die IntV nur von der Person unterzeichnet werden soll, die die Massnahmen erfüllen muss. Ihr sollte eine Bedenkfrist zugestanden werden und auch die Möglichkeit, die Vereinbarung nochmals in Ruhe zu lesen und zu prüfen. Rekursmöglichkeiten müssen festgelegt und klar erläutert werden. Eine solche Handhabung des Verfahrens wirkt auch vertrauensbildend.

Bei einer freiwilligen Integrationsempfehlung, für die normalerweise ein einmaliges Gespräch genügt, sollte die ausführende Amtsperson ein administratives Profil mit etwas Schulung in motivierender Gesprächsführung und einem Training in Kommunikation besitzen. Bei verpflichtenden IntV sind darüber hinaus Kompetenzen in professioneller Gesprächsführung erforderlich.

Festlegen von Massnahmen

- Bestimmung des zu erreichenden Sprachprofils durch Sprachschulen
- Klärung des Umgangs mit Arztzeugnissen und Diplomen
- Formulierung von Minimalstandards zum Kursbesuch durch den Bund (begrüsst wird die Erarbeitung des „Rahmenkonzepts Sprachförderung“ durch den Bund)

Wie bereits erwähnt, hängt die Festlegung der Massnahmen von der Zielgruppe sowie vom Integrationsverständnis und vom angestrebten Integrationsziel ab. Bei einer freiwilligen Integrationsempfehlung handelt sich um gemeinsam vereinbarte Massnahmen, während bei den verpflichtenden IntV die Massnahmen auch einseitig festgelegt werden können. Dabei kann eine Aufteilung in verschiedene Phasen sinnvoll sein, in denen jeweils bestimmte Teilziele zu erreichen sind. Eine genaue Beschreibung der erwünschten/geforderten Ziele kann, sofern sie realistisch sind, eine weitere Motivationssteigerung bewirken. Hilfreich ist es, wenn die möglichen Massnahmen in einer Datenbank erfasst sind, so dass die durchführende Person sich schnell einen Überblick über bestehende Angebote verschaffen kann. Bei Sprachkursen sollte die Festlegung des zu erreichenden Niveaus der Sprachschule überlassen bleiben. Auch hier ist ein gestuftes Verfahren mit mehreren aufeinander aufbauenden Kursen denkbar. Die Zeitspanne und die einzelnen Kurse sollten jedoch festgelegt werden. Die Kommunikation mit den Kursanbietern hat dabei einen hohen Stellenwert. Sobald klar ist, in welcher Schule die Anmeldung erfolgt ist, sollte es einen Kontakt zwischen Sprachschule und Amt geben. Falscheinstufungen und Überforderungen der Betroffenen können so deutlich vermindert werden. Den sogenannten kleinen Schritten bei bildungsungewohnten Personen ist dabei Rechnung zu tragen. Zu klären ist auch die Frage, ob der Besuch des Kurses genügt oder ob es darum geht, ein bestimmtes Sprachprofil zu erreichen. Auch hierfür sollten Kriterien definiert sein, was für wen und warum gilt. Sofern Arztzeugnisse und Diplome, laufende IV-Abklärungen usw. vorliegen, ist ebenfalls festzulegen, wie damit umgegangen wird. Möglicherweise wird dann die Massnahme nicht oder nicht zum jetzigen Zeitpunkt oder nicht in der ursprünglich geplanten Form oder im üblichen Tempo usw. durchgeführt. Der aktuellen Lebenssituation der Betroffenen ist im Einzelfall Rechnung zu tragen (wie hoch ist die Arbeitsbelastung? welche familiäre Verpflichtungen, z.B. Erziehung von Kleinkindern, gibt es? usw.)

Mit der derzeitigen Bearbeitung des „Rahmenkonzepts Sprachförderung“, das Bestimmungen und Regeln für Minimalstandards zum Sprachkursbesuch definiert, wird ein wichtiges Ziel erreicht. Diese Rahmenvorgabe des Bundes soll bis 2011 vorliegen. Da die Verordnung eines anspruchsvollen Sprachkurses als Eingriff in Grundrechte betrachtet werden kann, muss eine entsprechende rechtliche Grundlage geschaffen werden, die die Anforderungen detailliert regelt (vgl. 11.5.2). Vorgängig ist festzulegen, welche Kostenbelastung für welches Budget verhältnismässig ist und wie die Kostenaufteilung erfolgt. Bei mehrfach belasteten Familien sollte das Amt die Kosten mittragen. Wenn die Sozialhilfe die Finanzierung unterstützt, sollte das die schon bestehende „Negativbilanz“ der Betroffenen nicht zusätzlich belasten.

In der IntV Massnahmen im Kommunikations- und Sozialbereich, wie etwa das Lesen von Gratistageszeitungen oder die Teilnahme an Elterngesprächen in der Schule, festzulegen, erscheint uns problematisch, zumal eine Überprüfung kaum möglich ist.

Sanktionen

Bei unfreiwilligen IntV muss man die Betroffenen im Gespräch auf mögliche Sanktionen aufmerksam machen und ihren Zweck erklären. Dabei müssen die Voraussetzungen für Sanktionen genau benannt werden, damit Unsicherheiten ausgeräumt werden können.

Controlling und Monitoring

- Durchführung von Controlling- und Monitoring-Massnahmen
- Aufbau einer Datenbank
- Durchführung von Follow ups

Die Glaubwürdigkeit der IntV ist in starkem Masse von der Ernsthaftigkeit und Sorgfalt beim Controlling (und gegebenenfalls auch beim Monitoring) der Massnahmen abhängig. Gerade bei mehreren aufeinander folgenden Massnahmen ist es wichtig, in gewissen Abständen bei Betroffenen und Sprachschulen nachzufragen und den aktuellen Stand der Dinge abzurufen. Wenn (zunächst) nur eine Massnahme vereinbart wurde, sollte ein definiertes Controllingverfahren ausreichen. Dabei sollte die Bestätigung über den erfolgreichen Kursbesuch und/oder die bestandene Prüfung von der betroffenen Person unaufgefordert beim Amt eingereicht werden, das für die Durchführung der IntV zuständig ist. Eine Datenbank sollte den Überblick über abgelaufene Massnahmen und fällige Fristen gewährleisten, so dass rechtzeitig nachgehakt werden kann, sofern keine Meldung eingeht. Bei einer eingespielten Zusammenarbeit zwischen Kursanbietenden und Amtsstelle ist zudem denkbar, dass in bestimmten Abständen ein kurzes, möglichst standardisiertes Feedback über den Stand des Lernprozesses gegeben werden kann.

Ein systematisches Controlling und Monitoring könnte zudem wichtige Informationen über auftretende Schwierigkeiten und Hürden liefern, so dass präventiv bereits Massnahmen ergriffen werden können, um den Erfolg zu optimieren.

Einsatz von Arbeitsinstrumenten

- Formulieren von Kriterien zur Auswahl der Zielpersonen
- Installieren von klaren Abläufen

Als Arbeitsinstrumente für die Auswahl geeigneter Zielpersonen empfehlen wir, Kriterien zu formulieren und klare Abläufe zu installieren. Die Kriterien können im Rahmen des vorgeschlagenen Erstgesprächs als Vorsondierung dienen, um Personen zu eruieren, die für eine IntV in Frage kommen. Ausserdem empfiehlt sich die Schaffung von Datenbanken, mit denen die bestehenden Angebote von Anbietern von Integrationsmassnahmen schnell gesichtet werden können.

Auch für das Controlling von Massnahmen sollte eine Datenbank implementiert werden. Sie sollte Informationen über die Betroffenen enthalten, wie z.B. sozioökonomische Daten, Grund und Ziel der Massnahmen, bestehendes Integrationsniveau, angestrebte Kompetenzen, Dauer der Massnahme, sowie Daten, die bei einem Follow up nach etwa einem Jahr erhoben werden könnten. Ein solches Follow up würde Aussagen über den Erfolg und die Nachhaltigkeit der IntV erlauben.

Effizienz

- Klärung, was Erfolg bzw. Misserfolg bedeutet und wie hoch der Aufwand sein darf

Die Frage der Effizienz ist eine des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen, also von investierten Mitteln (Ressourcen) und erzieltm Ergebnis (Output oder Outcome). Die Beantwortung dieser Frage ist unmittelbar vom gesteckten Ziel abhängig, an dem der Erfolg messbar gemacht werden kann. Wenn Erfolge bzw. Misserfolge operationalisiert sind und Ergebnisse der Integrationsempfehlungen und der IntV nach einer definierten Zeitspanne gemessen werden, werden Aussagen zu diesem Punkt mit einer gewissen Verlässlichkeit gemacht werden können.

Zusammenarbeit mit anderen Partnern

- Transparenz und regelmässiger Austausch

Beim Instrument der IntV ist die Kooperation mit verschiedensten Partnern eine zentrale Wirkgrösse im Geschehen. Wie bereits deutlich geworden sein dürfte, ist es von grosser Bedeutung, die Kooperationspartner/innen über Ziele, Massnahmen, Probleme usw. rund um die IntV zu informieren. Die damit einhergehende Transparenz dürfte sich positiv auf die Zusammenarbeit auswirken und den Integrationsprozess der Betroffenen unterstützen. Das Gefühl, gemeinsam einen produktiven Prozess voranzutreiben, der letztlich zur Unterstützung der integrationsbedürftigen Personen dient, dürfte von den Kooperationspartnern positiv wahrgenommen werden – ganz anders als das wiederholt geäusserte Gefühl, zum Handlanger von unangemessenen und zweifelhaften Strafaktionen instrumentalisiert zu werden.

Sofern die Gemeinden involviert sind, ist es auch hier wichtig, den Austausch zu pflegen, um ein gemeinsames Verständnis bezüglich der Zielgruppen und der Verfahrensregeln herzustellen. Je mehr Akteure involviert sind und je heterogener sie sind, desto klarer muss das Verfahren definiert und mitgeteilt werden.

Erfüllung/Nichterfüllung von Massnahmen und Sanktionen

- Definition und Festlegung von Erfüllung und Nichterfüllung anhand von Kriterien
- Konsequente Umsetzung von Sanktionen
- Pflege der interinstitutionellen Zusammenarbeit

Wenn bei einer verpflichtenden IntV die Massnahme nicht in vereinbarter Weise oder im dafür vorgesehen Zeitraum erfüllt wurde, gilt es prinzipiell zu unterscheiden, ob eigenes Verschulden vorliegt oder Hindernisse und Umstände, die nicht von der betroffenen Person zu beeinflussen waren. Es sollte eine Kriterienliste erstellt werden, die Ausnahmen, Gründe und Umstände aufführt, damit ein Verschulden oder Nichtverschulden eindeutig bestimmt werden kann. Es ist eine standardisierte Beurteilung anzustreben. Ein Monitoring würde womöglich erlauben, den Anteil unerfüllter Massnahmen zu reduzieren, falls dadurch schon im Vorfeld Probleme und Schwierigkeiten identifiziert und unterstützende Massnahmen eingeleitet werden können. Bei eigenem Verschulden sollte das weitere Vorgehen ebenfalls standardisiert werden. So kann eine erste Mahnung ausgesprochen werden, mit dem Hinweis, dass die Nichterfüllung aktenkundig wird und sich bei einer nächsten

Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung negativ auswirken kann. Falls das keine Reaktion bewirkt, könnte eine weitere Steigerung der Sanktion in Betracht gezogen werden.

Sofern die Amtsstelle, die mit der Durchführung der IntV beauftragt ist, nicht dem Migrationsamt zugeordnet ist, muss auf eine optimale interinstitutionelle Zusammenarbeit, d.h. auf transparente Information und Kommunikation geachtet werden. Druck und Drohungen werden nur dann wirksam sein, wenn tatsächlich Konsequenzen folgen.

Sicherlich ist das IntV-Verfahren grundsätzlich viel einfacher abzuwickeln, wenn es ganz beim Migrationsamt angesiedelt ist. Wir möchten davon jedoch ausdrücklich abraten. Wenn die Aspekte der Integrationsförderung und der Motivierung der Betroffenen als zentrales Ziel und als entscheidender Erfolgsfaktor angesehen werden, empfiehlt es sich, die Durchführung der IntV bei einer anderen Stelle anzusiedeln, etwa bei einer Fachstelle für Integration. Dadurch kann die Förderung und Motivierung von den Sanktionsaufgaben des Migrationsamts getrennt werden. Somit ist die eine Stelle primär unterstützend und beratend tätig und die andere verhängt Sanktionen. Wenn dagegen beide Funktionen in einer Stelle gebündelt sind, kann diese Koppelung für die durchführende Amtsperson zu Rollenvermischung und Ambivalenzen führen, die den Förderungsprozess belasten und bei den Betroffenen Unsicherheiten, mangelndes Vertrauen und letztlich Rückzug bewirken können. Wie bereits erwähnt, kann man gerade in schwierigen Fällen und bei komplexen Problemen das Ziel der Integration am ehesten durch ein stabiles Arbeitsbündnis erreichen, das von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist, während die Angst vor Sanktionen zu einem defensiven Verhalten und ggf. auch zu Eskalationen führen kann.

Anderweitige juristische Implikationen

- Festlegung des Rechtscharakters der Integrationsempfehlung und der IntV
- Formulierung von Minimalstandards für Massnahmen durch den Bund

Wie im Kapitel 11.5.2 (Juristische Implikationen) erwähnt, ist die Frage des Rechtscharakters der IntV zu klären. Wird sie als Verfügung verstanden, so steht eher der „Fordern“-Gedanke im Vordergrund. Bei der Integrationsempfehlung wird dagegen der „Fördern“-Aspekt und die Gleichwertigkeit der involvierten Akteure betont. Wir empfehlen, diese beiden Rechtsformen und behördlichen Arrangements klar zu trennen.

Ferner müssen Betroffene erkennen können, was hinsichtlich der Integration konkret von ihnen verlangt wird. Das erfordert bei Sprach- und Integrationskursen eine rechtliche Verankerung der Vorgaben für Umfang, Dauer, zu erbringenden Leistungen usw. Ebenso muss festgehalten werden, mit welchen Konsequenzen Betroffene zu rechnen haben, wenn Massnahmen nicht erfüllt werden, welche Diplome anerkannt werden und welche Ausnahmegestimmungen und Entschuldigungsgründe vorgesehen sind. Eine rechtliche Grundlage würde für alle am Verfahren beteiligte Akteure Sicherheit schaffen und einer Gefahr der Ungleichbehandlung entgegenwirken.

13 Literatur

- Achermann, Alberto (2007): „Integrationsverpflichtungen“. In: Alberto Achermann, Martina Caroni, Astrid Epiney Astrid, Walter Kälin, Minh Nguyen Son, Peter Uebersax (Hrsg.): Jahrbuch für Migrationsrecht 2006/2007. Bern: Stämpfli, S. 107-138
- Achermann, Alberto / Künzli, Jörg (2009): Schlussbericht: Zum Umgang mit den neuen Sprachminderheiten. (Online: http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/medienmitteilungen/mm_090217.pdf, Stand April 2010)
- Bade, Klaus J. (2005): „Nachholende Integrationspolitik“. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 7/2005, S. 217-222
- Basler Zeitung vom 1.4.2008
- Basler Zeitung vom 16.12.2008
- Becker-Lenz, Roland / Busse, Stefan / Ehlert, Gudrun / Müller, Silke (2009): Professionalität in der Sozialen Arbeit: Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag
- BFM (2006): Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz: Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs. Bern: Bundesamt für Migration im Auftrag des Departementsvorstehers EJFP. (Online: <http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0003.File.tmp/ber-integration-bfm-d.pdf>, Stand April 2010)
- BFM (2007a): Bericht Integrationsmassnahmen: Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern per 30. Juni 2007. Bern: Bundesamt für Migration
- BFM (2007b): Empfehlungen zur Anwendung von Integrationsvereinbarungen vom Dezember 2007. Bern: Bundesamt für Migration. (Online: http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_integration.Par.0006.File.tmp/Anhang2-d.pdf, Stand April 2010)
- BFM (2008): Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2008. Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat per Dezember 2008. Bern: Bundesamt für Migration. (Online: http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0024.File.tmp/090114_ber_ums_int-dProzent20.pdf, Stand April 2010)
- Büren von, Lucie / Wyttenbach, Judith (2009): „Integrationsverpflichtung und Integrationsvereinbarungen aus rechtlicher Sicht“. In: Esteban Piñeiro, Isabelle Bopp, Georg Kreis (Hrsg.): Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo, S. 61-97
- Chahrokh, Haleh (2006): „Integrationsvereinbarungen im europäischen Kontext: Aufenthaltserlaubnis nur nach bestandenem Kurs“. In: Terra Cognita. 9/2006, S. 50-53
- D'Amato, Gianni / Gerber, Brigitta (2005): „Integration: ein Herausforderung für die Städte in der Schweiz?“ In: Dies. (Hrsg.): Herausforderung Integration: Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich: Seismo, S. 10-34
- Ehret, Rebekka (1999): Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt. Basel
- EKM (2008): Der Integrationsbegriff im Gesetz. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM. (Online: http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empf_integrationsbegriff_d.pdf, Stand April 2010)

- Heiner, Maja (2004): Professionalität in der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer
- Houmard, Serge / Schoch, Sabine (2007): Zwischen Verpflichtung und Förderungen. Integrationspolitik in den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Schottland und England. Bern: Schweizerische Flüchtlingshilfe
- Hunziker, Sarah (2009): „Integrationsvereinbarung auf dem Prüfstand“. In: plädoyer – das Magazin für Recht und Politik. 4/09, S. 41-45
- Kählin, Walter (2004): „Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft: Integration zwischen Assimilation und Multikulturalismus“. In: Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi, Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“. Zürich: Seismo, S. 139-160
- Kennzahlenbericht zur Integration (2003): Kennzahlen zur Integration von Ausländer/-innen in Basel-Stadt. November 2003. Bericht im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialdepartements Basel-Stadt
- Kennzahlenbericht zur Integration (2006): Kennzahlen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern in Basel-Stadt 2006. Bericht im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialdepartements Basel-Stadt
- Kessler, Thomas (2006): „Mehr Sinn für Realität entwickeln: Gespräch mit Kathrin Oester, Thomas Kessler und Thomas Spang“. In: Terra Cognita. 9/2006, S. 62-66
- Kissling-Näf, Ingrid / Wälti, Sonja (2002): „Der Vollzug öffentlicher Politiken“. In: Ulrich Klöti, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos (Hrsg.) Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse. 3. Auflage. Zürich: NZZ Verlag
- Knoepfel, Peter / Varone, Frédéric / Bussmann, Werner / Mader, Luzius (1997): „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien“. In: Bussmann, Werner et al. (Hrsg.) Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbling und Lichtenhahn, S. 78-118
- Kutzner, Stefan (2004): „Das Arbeitsbündnis in der Sozialarbeit“. In: Ueli Mäder, Claus-Heinrich Daub (Hrsg.): Soziale Arbeit: Beiträge zu Theorie und Praxis. Basel: Edition gesowip, S. 51-79
- Linder, Stephen H. / Peters, Guy B. (1990): "The design of instruments for public policy". In: Stuart S. Nagel (Hrsg.) Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms. New York: Greenwood Press, S. 103-119
- Mayring, Peter (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim: Psychologie Verlags Union
- Mayring, Peter (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Basel: Beltz
- Neuenschwander, Peter / Frey, Kathrin / Kübler, Daniel (2005). Die Zukunft der HIV/Aids-Prävention im Zeitalter der Normalisierung: Die Situation auf Bundesebene und in sieben Kantonen. Zürich: Institut für Politikwissenschaft
- Prodoliet, Simone (2006): Zauberwort „Integration“ – Paradigmenwechsel in der schweizerischen Politik? (Online: http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/ref_prs_paradigma.pdf, Stand April 2010)
- Prodoliet, Simone (2009): „Welche Integrationskultur? Zum gegenwärtigen Diskurs der Integrationsförderung“. In: Esteban Piñeiro, Isabelle Bopp, Georg Kreis (Hrsg.): Fördern und Fordern im Fokus: Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses. Zürich: Seismo, S. 48-60
- Spiegel von, Hiltrud (2004): Methodisches Handeln in der Sozialen Arbeit. München/Basel: Reinhardt
- Varone, Frédéric (1998): Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis et de la Suisse. Berne: Haupt
- Widmer, Thomas / Landert, Charles / Bachmann, Nicole (2000): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern: Schweizerische Evaluationsgesellschaft

- Wicker, Hans-Rudolf (2004): „Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung“. In: Hans-Rudolf Wicker, Rosita Fibbi, Werner Haug (Hrsg.): Migration und die Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“. Zürich Seismo, S. 12-62
- Wieviorka, Michel (2004): „Zur Überwindung des Konzepts der Integration: Eine Lektion aus französischen Erfahrungen der Gegenwart“. In: Yves Bizeul (Hrsg.): Integration von Migranten: Französische und deutsche Konzepte im Vergleich. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag
- Wigger, Annegret (2009): „Der Aufbau eines Arbeitsbündnisses in Zwangskontexten – professionstheoretische Überlegungen im Licht verschiedener Fallstudien“. In: Roland Becker-Lenz, Stefan Busse, Gudrun Ehlert, Silke Müller (Hrsg.): Professionalität in der Sozialen Arbeit: Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143-158
- Yin, Robert (1994): Case Study Research, London: Sage